מתאר העיר

תא/5000 תכנית מתאר מקומית לתל-אביב-יפו

תמהיל דיור בתל אביב-יפו

כלי עזר לעבודת הצוותים

יוני 2016

עיריית תל-אביב-יפו

תמהיל דיור בתל אביב-יפו
כלי עזר לעבודת הצוותים

הוכן עבור:

היחידה לתכנון אסטרטגי
מינהל הנדסה
עיריית תל אביב-יפו

ע"י:

ד"ר חיים פיאלקוף
אדר' ארי כהן
אדר' אבי לינדנבאום

סיון תשע"ו
יוני 2016

ועדת ההיגוי

גב׳ חדוה פיניש, מרכזת , סגנית מנהלת היחידה לתכנון אסטרטגי

גב׳ הילה לובנוב, רכזת תכנון בכירה, היחידה לתכנון אסטרטגי

גב׳ צילי בר יוסף, מנהלת היחידה לתכנון אסטרטגי

גב׳ סוזן שם טוב דניאל, מתכננת עיר בכירה, צוות תכנון צפון, אגף תכנון בנין עיר

אדר׳ שלומית זוננשטיין, מתכננת עיר בכירה, צוות תכנון יפו והדרום, אגף תכנון בנין עיר

מר רוני קינסברונר, מנהל תחום תכנון כלכלי, אגף הכנסות מבניה ופיתוח

מר עירא רוזן, מתכנן עיר בכיר, צוות תכנון מרכז, אגף תכנון בנין עיר

תקציר

רקע

העיר תל אביב-יפו בחזונה, שמה דגש על הבטחת מגורים אטרקטיביים, כתנאי הכרחי למשיכת אוכלוסייה מגוונת ויציבה, לפיתוח חברתי של העיר וכתנאי מסייע לפיתוח כלכלי. זאת, בין היתר, על ידי הגדלת ההטרוגניות של אזורי המגורים בעיר מבחינת ההרכב החברתי-כלכלי של האוכלוסייה שתאפשר לתושביה לגור בכל חלקי העיר ולמשך תקופות החיים השונות.

לגודלה של דירה (כמו למיקומה במרחב העירוני), יש השפעה על אופי והרכב האוכלוסייה שתתגורר בה. קביעת גודל דירה בתכנית היא כלי תכנוני רגולטיבי להשגת מטרות עירוניות כמו יצירת שכונות הטרוגניות, מתן מענה למגוון אוכלוסיות (משפחות צעירות, יחידים צעירים או מבוגרים, אוכלוסיות מגוונות מבחינת רמת הכנסתן וכו').

מטרת העבודה

מטרת העבודה הוגדרה כיצירת מסמך מנחה שישמש כלי עבודה לגופים המקצועיים ולמקבלי החלטות בעירייה בקידום מגורים מגוונים באזורי העיר השונים. היתרון של מסמך מדיניות כזה על פני הגדרות סטטוטוריות היא הגמישות לאורך שנים להתאים את המדיניות לצרכים משתנים ולנסיבות מתחלפות (מצב הכלכלי, דמוגרפי , חברתי ותכנוני של העיר) .

היעדים הספציפיים שהוגדרו הם :

- גיבוש עקרונות מנחים לקביעת תמהיל הדיור בתכנית חדשה, לעיתים גם ברמת הבניין הבודד
- פיתוח כלי ליצירת מגורים לטובת משפרי דיור בדרום העיר ובמזרחה
- הבטחת תמהיל מגוון של דיור באזורי העיר, כדי לתת מענים לצרכי דיור של האוכלוסיות המגוונות של העיר ובאזורי העיר השונים (אזורי מגורים , אזורים מעורבים ומגורים באזורי תעסוקה)
- פיתוח כלי לתמיכה בדיור בר השגה, בעיקר באזורי ביקוש
- יצירת שפה תכנונית מקובלת.

מה זה תמהיל דיור?

תמהיל דיור נותן ביטוי לגיוון המלאי הפיזי. הוא מאופיין ע"י התייחסות לחמישה משתנים מרכזיים כדלהלן :

1. **טיפוסי בינוי** - צמודי קרקע, בנייה בצפיפות בינונית, בנייה מרקמית, מגדלים וכדו'
2. **גדלי דירות** - מבחינת מספר חדרים ו/או שטח

3. **צורת חזקה** - בעיקר בעלות ושכירות, אך גם סוגים שונים של דיור בהישג יד
4. **סטנדרט** - אבזור הדירה ורמת השירותים/הנוחיות
5. **טווח מחירים** - התפלגות מחירי דירות לרוכשים ומנעד שכר דירה לשוכרים.

ככל שהתמהיל רחב יותר, יש מגוון עשיר יותר של טיפוסי בינוי, גדלי דירות, צורות חזקה וטווחי מחירים, כאשר עבודה זו התייחסה בעיקר לגדלי דירות ולטיפוסי בינוי.

תמהיל דיור כמענה לגיוון אוכלוסייה

תמהיל רחב של מלאי הדיור מיועד לתת מענה לצרכי הדיור של קבוצות אוכלוסייה שונות ולאפשר הטרוגניות חברתית והכלה חברתית. התמהיל מתייחס למגוון משתנים דמוגרפיים, כלכליים ואחרים, ובין היתר:

- **גיל** - צעירים, מבוגרים וקשישים
- **סוגי משקי בית** - יחידים, זוגות עם/ללא ילדים, משפחות חד-הוריות וכו'
- **הכנסה** - בעלי הכנסה נמוכה, בינונית וגבוהה
- **מוגבלות** - אנשים עם מוגבלויות פיזיות, שכליות, חושיות, התפתחותיות וכדו'
- **דת** - יהודים, נוצרים ומוסלמים בעיקר.

היתרונות לתמהיל דיור

תמהיל דיור עשוי להעניק יתרונות רבים לבעלי העניין השונים כדלהלן:

- **הפרט** - הרחבת חופש הבחירה והגברת הקשר לשכונה
- **השכונה** - הגברת קהילתיות והשתייכות
- **הרשות המקומית** - חיזוק יציבות ותמיכה בחוסן הכלכלי שלה.

לאור זאת תמהיל דיור אומץ כעקרון חשוב הן בכללי עירוניות, הן בפיתוח בר קיימא והן במדדי עיר עולם.

אמצעים סטטוטוריים להשפיע על תמהיל גדלי דירות

קיימים אמצעים סטטוטוריים שונים להשפיע על תמהיל גדלי הדירות, חלקם מעוגנים בחקיקה ראשית, אחרים מפורטים בחקיקת משנה ואחרים מופצים כהסדרים ניהוליים. כמו כן ניתן להשפיע על התמהיל הן בשלב התכנית המפורטת (תב"ע) והן בשלב בקשה להיתר (תנאים להקלה). כפי שמתברר מניתוח התחלות בנייה בפועל, בעיר תל אביב-יפו תמהיל גדלי הדירות מגוון יותר לעומת

הממוצע הכלל-הארצי, שם הרוב המכריע של התחלות הבנייה היו של דירות גדולות. יחד עם זאת ניכרים הבדלים בתמהיל בין רבעי העיר השונים.

<u>השיקולים לקביעת יחידת המדידה המרחבית</u>

ניתן לציין שלושה שיקולים עיקריים בקביעת יחידת המדידה המרחבית למדיניות תמהיל דיור כדלהלן:

- **תפקודיות** - אזור שמתפקד כיחידה עצמאית
- **זיהוי** - אזור בעל זהות שמוכרת, הן ע"י צוות התכנון בעירייה והן ע"י תושבים
- **זמינות מידע** - אזור לגביו קיים מידע זמין.

בהתאם לשיקולים שצויינו לעיל, הוצע להשתמש בשכונות העיר (או בצירופי שכונות) כיחידת מדידה מרחבית לקביעת תמהיל הדיור. למרבית השכונות יש זהות מוכרת, קיים מידע רב שמקובץ ברמה זו ומרביתן מתפקדות כיחידות נפרדות מבחינת מערכת מוסדות ציבור ועוד. כמו כן במרכז העסקים הראשי של העיר מוצע להתייחס באופן נפרד כיחידה עצמאית, זאת בגלל האינטנסיביות של עירוב שימושים בחלק הזה על העיר.

<u>עקרונות כלל-עירוניים</u>

מדיניות תמהיל הדיור באה לידי ביטוי הן ברמה הכלל-עירונית והן ברמה השכונתית. ברמה הכלל-עירונית, מוגדרים הכללים שתקפים בכלל רחבי העיר והם מהווים היגדים יציבים, ללא קשר לסוג השכונה, מיקומה, טיפולוגיות הבינוי בתוכה וכדו'.

העקרונות המרכזיים המוצעים לתמהיל הדיור ברמה כלל-עירונית הם כדלהלן:

1. **<u>עידוד תמהיל בכל הרמות</u>** – רצוי לעודד תמהיל דיור מגוון, היכן שניתן, בכל רחבי העיר: ברמת רובע, תת-רובע, שכונה, רחוב, ובבניינים רבי-קומות, עד רמת הבניין.

2. **<u>שטח דירה מינימלי</u>** - בעבר קיבלה הוועדה המקומית החלטות שונות בדבר שטח מינימלי של יח"ד. קביעת שטח דירה מינימלי נועדה למנוע מצב של ריכוז דירות קטנות מאוד במבנה או בתכנית. מוצע לבחון את נחיצות הקביעה של שטח מינימלי לדירה, לאחר שיאומצו הכללים בדבר תמהיל הדיור. בערים שונות בארה"ב כגון ניו יורק, סן פרנציסקו וסיאטל נבחנות דרכים לתכנון וביצוע דירות קטנטנות (micro-apartments), במיוחד עבור משקי בית קטנים ובעלי הכנסה בינונית ומטה. אם יוחלט להמשיך לקבוע שטח מינימלי של יח"ד שהוא שונה מזה שנקבע בתקנות התכנון והבנייה, יש להבטיח כי קביעה זו לא תמנע תכנון יח"ד קטנות עבור יחידים, צעירים ומבוגרים גם יחד.

3. **מניעת תמהיל חד-גווני בבניין** - ככלל, יש להימנע מתכנון מבנים חד-גווניים בעלי דירות באותו טווח גדלים. בהתאם לכך מוצע כי במבנים רבי-קומות עם 40 יח״ד יותר, לא יאושרו בקשות להיתרים בהם כל יח״ד הן חד-גווניות (בנות אותו טווח שטח). מוצע שהכלל לא יחול על מיזמי בית גיל הזהב או מעונות לסטודנטים.

4. **דיוריות** - דיורית (Accessory dwelling unit, "Granny flat", Secondary unit, etc.) היא יחידת דיור נלווית הסמוכה ליחידה ראשית, גדולה יותר. היחידה הנלווית עונה על כל דרישות התפקוד של יחידת דיור עצמאית, לרבות כניסה נפרדת, מטבח ושירותים. היחידה הנלווית יכולה לתפקד כחלק מהדירה הראשית או בנפרד ממנה. הדיורית היא יחידת דיור נלווית, סמוכה, או עצמאית המתאימה לקהל יעד מגוון - רווקים, קשישים, זוגות צעירים, משפחות חד-הוריות ועוד. היא מאפשרת גמישות רבה למשק הבית לתת מענה לצרכי דירה שלו על פני מחזוריות משק הבית. מוצע לגבש כללים כלל-עירוניים בתכניות חדשות בקשר לדיורית ובין היתר, שטח מינימלי ליחידה הראשית, אחוז מרבי של דיוריות במבנה, תקן חנייה ועוד.

6. **הגדרת טיפולוגיית גדלי הדירות** - כאמור, רצוי לעודד תמהיל מגוון בכל רמות התכנון. יחד עם זאת, מובן כי במיזמי בנייה צמודת קרקע , כגון בתים חד- או דו-משפחתיים, קוטג׳ים טוריים וכדו׳ - ככל שיהיו כאלו בעיר תל אביב-יפו - מוצע להחריג אותם מעמידה בדרישות תמהיל, זאת בעיקר עקב חוסר היעילות של בניית יח״ד קטנות בבנייה צמודת קרקע.

7. **התחדשות עירונית** - ככל שרצוי להבטיח תמהיל מגוון של גדלי יח״ד, מוצע לפעול לא להקטין את מלאי יח״ד הקטנות הקיימות במיזמי התחדשת. כידוע, בדרך כלל פרויקטים של פינוי-בינוי מתאפשרים במקדמי ציפוף משמעותיים (פי שלושה ויותר). ככלל, רצוי לשמר את המספר האבסולוטי של יח״ד הקטנות שהיו במבנה הקיים (ערב פינויו) בפרויקט החדש, גם אם יקטן משקלן של יח״ד הקטנות מכלל יח״ד בפרויקט החדש.

מדיניות שכונתית -״ מתווה שכונתי ״

גובש מתווה שכונתי שמתבסס על רכיבי ידע הן במישור הדמוגפי, הן בקשר למלאי יח״ד והן אודות יעדי תכנון ומדיניות שכונתית מוצעת כדלהלו :

המשתנים הדמוגרפיים - התפלגות גדלי משקי בית (של נפש אחת, 2, 3, 4, ו-5 נפשות ויותר), אחוז משקי בית עם בני 65 ויותר ואחוז משקי בית עם ילד/ים עד גיל 17 והרכב הגילאים (באחוזים)

משתני דיור - התפלגות גדלי הדירות בחלוקה לארבעה טווחים (עד 50 מ״ר, 51-85 מ״ר,86-100 מ״ר ו-מעל 100 מ״ר) וכן נתונים על רווחת הדיור (מ״ר לנפש), ואחוז משקי בית לפי מספר חדרים בדירה

יעדי תכנון כלליים - בהתאם לרשימה מובנית של שאלות וסוגיות להתייחסות

<u>תמהיל מוצע</u> - איור ולוח שיפרטו את המצב הנוכחי ויעדי התמהיל בארבע קבוצות גדלי דירות שצוינו .

הוחלט ליישם את המתווה לקביעת תמהיל הדיור ברמת השכונה. בהתאם לכך, לכל שכונה יוגדר תמהיל ייחודי, תוך התייחסות למצב הנוכחי (אפיון אוכלוסייה ומלאי הדיור), מגמות תכנוניות ומדיניות רצויה, כפי שגובשה או תגובש במסמכי מדיניות שונים. התהליך אמור להתממש תוך שימוש במתווה האחיד שפורט באותו וכן בבדיקה איכותנית של פוטנציאל המימוש באותה שכונה (האם יש צפי באופק הנראה לעין ששטחים משמעותיים בשכונה פנויים ייבנו או ששטחים מבונים יעברו הליכי התחדשות ניכרים), מהם תרחישי התכנון מבחינת צפיפויות, סוגי בנייה וכד' הצפויים בשכונה. בהתאם לכך לכל שכונה יוגדר תמהיל רצוי שמהווה כיוון רצוי - גם אם בפירוש אין להתייחס למספרים בכל טווח גדול כאל יעד כמותי וקשוח, שאין לסטות ממנו). הדרכים לממש את היעדים בעניין גדלי הדירות יהיו בעיקר סטטוטוריים - הן בעת עריכת תכניות חדשות והן במתן הקלות בשלב בקשות להיתרי בנייה בתכניות קיימות.

<u>הכללים להסדרה תכנונית</u>

נבחנו מספר חלופות בקשר לתנאי סף להחלת הכללים הקשורים לתמהיל הדיור. חלופות אלה התייחסו לשלושה סוגי בינוי ולשלושה מצבי תכנון כדלהלן :

<u>סוגי בינוי</u>

1. **צמודי קרקע** - כגון חד או דו-משפחתיים וקוטג'ים טוריים בצפיפות נטו של עד 6 יח"ד לדונם
2. **בנייה מרקמית** - בעיקר בנייה רציפה לאורך הרחובות, קווי בניין אפס, עד 10-12 קומות
3. **בנייה גבוהה** - בנייה מעל 12 קומות.

<u>מצבי תכנון</u>

1. **תכנית חדשה**
2. **בקשה להיתר ללא הקלה**
3. **בקשה להיתר עם הקלה**.

בהתאם לכך הגדרו המקרים בהם יופעל המתווה השכונתי לעניין קביעת תמהיל גדלי הדירות בתכנית.

כלי עזר מחשובי דינאמי – לקביעת היקף יח"ד ותמהיל גדלי דירות

העבודה מציעה כלי עזר מחשובי דינאמי (קובץ excel) שיסייע למתכנן בקביעת היקף יח"ד בפרויקט ותמהיל גדלי דירות בתכנית. הכלי מאפשר להזין נתונים בחלופות שונות כדי לבחון משמעויות שונות באשר לתמהיל הרצוי בתכנית ובין היתר במצבי שונים לבדיקה כגון:

- כאשר ידוע שטח התכנית המיועד למגורים בדונמים ו/או ברח"ק ורוצים לקבוע את אחוז הדירות לפי קבוצות גודל
- כאשר ידועים סה"כ יח"ד ושטח ממוצע ליח"ד ורוצים לבחון תמהילים שונים של גדלי דירות
- כאשר רוצים לבחון מקדמי המרה שונים בין הגדרת שטחים לפי קבצי ארנונה לבין הגדרת שטחים לפי הכללים הסטטוטוריים של שטח מרבי ושטח עיקרי.

בהתאם לכך הכלי הדינאמי מאפשר לבחון את המשמעויות השונות כאשר שינויי הפרמטרים המרכזיים.

תוכן עניינים

1. מטרת העבודה

רקע

מטרת העבודה

2. תמהיל דיור - רציונל

מה זה תמהיל דיור?

תמהיל דיור כמענה לגיוון אוכלוסייה

היתרונות לתמהיל

סיכום

3. אמצעים להשגת תמהיל הדיור

מבוא

אמצעים סטטוטוריים להשפיע על תמהיל גדלי דירות

חוזר מנכ"ל משרד הפנים

תקנות התכנון והבנייה (סטיה ניכרת מתכנית)

חוק הליכי תכנון ובנייה להאצת הבנייה למגורים (הוראת שעה) (תיקון), התשע"ד–2013

תיקון 101 לחוק התכנון והבנייה

התחלות בנייה ברמה כלל-ארצית

התחלות בנייה בתל אביב-יפו

סיכום

4. הגדרת היחידה המרחבית למדיניות תמהיל דיור

מבוא

השיקולים לקביעת גודל יחידת המדידה המרחבית

הנחיות ליצירת תמהיל דיור בתכנית המתאר (תא/5000)

סיכום

5. גיבוש מדיניות תמהיל הדיור

מבוא

מצב נוכחי

אוכלוסייה

מלאי דיור

מלאי תכנוני

מצב מוצע

אוכלוסייה

הדרכים להשפיע על תמהידל הדירות בתכנית חדשה

כיצד ניתן להבטיח מימוש מדיניות תמהיל בשלב הבקשה להיתר?

חלופות להסדרת תמהיל גדלי הדירות

קביעת מדיניות תמהיל הדיור

6. היבטי יישום

מבוא

עקרונות כלל-עירוניים

מדיניות שכונתית

הכללים להסדרה תכנונית

סוגי בינוי

מצבי תכנון

מדידת שטחים לצרכי קביעת מדיניות תמהיל הדיור

כלי מחשובי דינאמי – לקביעת היקף יח"ד ותמהיל גדלי דירות

המשך יישום ההמלצות בדבר התמהיל השכונתי

מעקב ובקרה

נספחים

א' רשימת צירופי שכונות לקביעת תמהיל הדיור

ב' רשימת המשתנים שנבחנו מתוך קובץ רבעים ושכונות בתל אביב-יפו, 2014

ג' כלי מחשובי דינאמי לחישוב לקביעת היקף יח"ד ותמהיל גדלי דירות

רשימת לוחות

1. התחלות בנייה בישראל לפי מספר חדרים בדירה
2. התחלות בנייה לפי מספר חדרים בדירה - כלל-ארצי ותל אביב-יפו
3. התחלות בנייה בתל אביב-יפו לפי רובע ומספר חדרים, 2000-2013
4. התחלות בנייה לפי חדרים ורובע בתל אביב-יפו, 2000-2013
5. התחלות בנייה בתל אביב-יפו לפי רובע וגדלי דירות: קטנות, בינוניות וגדולות, 2000-2013
6. מספר אזורי התכנון ומתחמי התכנון בתכנית המתאר
7. השוואת החלופות ליחידת מדידה מרחבית למדיניות תמהיל דיור
8. תכניות שטרם מומשו, לפי טווח היקף יח"ד
9. תחזיות אוכלוסיה, 2010-2030 - חלופה דמוגרפית
10. תחזיות אוכלוסיה, 2010-2030 - חלופה תכנונית
11. חלופות להסדיר את תמהיל הדיור
12. מנעד גדלי דירות לצורך קביעת מדיניות תמהיל בכל אזור
13. שאלות מנחות לקביעת יעדי התכנון בהקשר לתמהיל
14. תמהיל דיור קיים ומוצע לשכונה X (ב-%) (הדגמה)
15. הכללים המוצעים להחלת מדיניות התמהיל הדיור על תכניות ובקשות להיתרים
16. המרכיבים הכלולים במדידת שטחים: תכניות והיתרים לעומת ארנונה
17. השוואת שטח דירה בת 75 מ"ר עיקרי + ממ"ד
18. כלי לחישוב מספר יח"ד ושטח ממוצע לדירה ברח"ק נתון עם תמהיל מוצע (דוגמא)

רשימת איורים

1. גיוון המלאי
2. תמהיל דיור כמענה לגיוון אוכלוסיה
3. תמהיל דיור ופיתוח בר קיימא
4. משתני הגיוון באוכלוסייה
5. התחלות בנייה בישראל לפי מספר חדרים בדירה, 2000-2013
6. התחלות בנייה לפי מספר חדרים בדירה - כלל-ארצי ותל אביב-יפו (%)
7. התחלות בנייה בתל אביב-יפו לפי רובע ומספר חדרים, 2000-2013 (%)
8. התחלות בנייה לפי חדרים ורובע בתל אביב-יפו, 2000-2013 (%)
9. התחלות בנייה בתל אביב-יפו לפי רובע וגדלי דירות: קטנות, בינוניות וגדולות, 2000-2013 (%)
10. גיבוש מדיניות תמהיל הדיור
11. דוגמא מסע' 4 במבא"ת – ברמת הבניין
12. דוגמא מסע' 4 במבא"ת – ברמת המגרש
13. המתווה לגיבוש מדיניות תמהיל הדיור לאזורי משנה
14. תמהיל דיור קיים ומוצע לשכונה X (ב-%) (הדגמה)
15. היבטי יישום תמהיל הדיור
16. שלבים במימוש מדיניות תמהיל הדיור
17. הדגמת מתווה שכונתי - תיאור מצב קיים: אוכלוסייה
18. הדגמת מתווה שכונתי - אפיון מלאי מגורים קיים
19. הדגמת מתווה שכונתי - מיפוי שכונתי של שטח ממוצע ליח"ד לפי בניין
20. הדגמת מתווה שכונתי - מגמות תכנוניות
21. הדגמת מתווה שכונתי - מגמות תמהיל דיור רצוי
22. הדגמת מתווה שכונתי - תמהיל דיור רצוי, לפי טווחי גדלי דירות

1. מטרת העבודה

רקע

אזורי המגורים מהווים מרכיב דומיננטי בעיצוב פניה הפיזיים של העיר ובקביעת הדימוי שלה. העיר תל אביב-יפו בחזונה, שמה דגש על הבטחת מגורים אטרקטיביים, כתנאי הכרחי למשיכת אוכלוסייה מגוונת ויציבה, לפיתוח חברתי של העיר וכתנאי מסייע לפיתוח כלכלי. זאת, בין היתר, על ידי הגדלת ההטרוגניות של אזורי המגורים בעיר מבחינת ההרכב החברתי-כלכלי של האוכלוסייה שתאפשר לתושביה לגור בכל חלקי העיר ולמשך תקופות החיים השונות.

לגודלה של דירה (כמו למיקומה במרחב העירוני), יש השפעה על אופי והרכב האוכלוסייה שתתגורר בה. קביעת גודל דירה בתכנית היא כלי תכנוני רגולטיבי להשגת מטרות עירוניות כמו יצירת שכונות הטרוגניות, מתן מענה למגוון אוכלוסיות (משפחות צעירות, יחידים צעירים או מבוגרים, אוכלוסיות מגוונות מבחינת רמת הכנסתן וכו').

מטרת העבודה

מטרת העבודה הוגדרה כיצירת מסמך מנחה שישמש כלי עבודה לגופים המקצועיים ולמקבלי החלטות בעירייה בקידום מגורים מגוונים באזורי העיר השונים. היתרון של מסמך מדיניות כזה על פני הגדרות סטטוטוריות היא הגמישות לאורך שנים להתאים את המדיניות לצרכים משתנים ולנסיבות מתחלפות (מצב הכלכלי, דמוגרפי , חברתי ותכנוני של העיר) .

היעדים הספציפיים שהוגדרו הם :

- גיבוש עקרונות מנחים לקביעת תמהיל הדיור בתכנית חדשה, לעיתים גם ברמת הבניין הבודד
- פיתוח כלי ליצירת מגורים לטובת משפרי דיור בדרום העיר ובמזרחה
- הבטחת תמהיל מגוון של דיור באזורי העיר, כדי לתת מענים לצרכי דיור של האוכלוסיות המגוונות של העיר ובאזורי העיר השונים (אזורי מגורים , אזורים מעורבים ומגורים באזורי תעסוקה)
- פיתוח כלי לתמיכה בדיור בר השגה, בעיקר באזורי ביקוש
- יצירת שפה תכנונית מקובלת.

2. תמהיל דיור - רציונל

מה זה תמהיל דיור?

תמהיל דיור נותן ביטוי לגיוון המלאי הפיזי (physical diversity). הוא מאופיין ע"י התייחסות לחמישה משתנים מרכזיים כדלהלן (איור 1):

6. **טיפוסי בינוי** - צמודי קרקע, בנייה בצפיפות בינונית, בנייה מרקמית, מגדלים וכדו'
7. **גדלי דירות** - מבחינת מספר חדרים ו/או שטח
8. **צורת חזקה** - בעיקר בעלות ושכירות, אך גם סוגים שונים של דיור בהישג יד
9. **סטנדרט** - אבזור הדירה ורמת השירותים/הנוחיות (amenities)
10. **טווח מחירים** - התפלגות מחירי דירות לרוכשים ומנעד שכר דירה לשוכרים.

ככל שהתמהיל רחב יותר, יש מגוון עשיר יותר של טיפוסי בינוי, גדלי דירות, צורות חזקה וטווחי מחירים, כאשר עבודה זו התייחסה בעיקר לגדלי דירות ולטיפוסי בינוי.

איור 1. תמהיל דיור - גיוון המלאי

תמהיל דיור כמענה לגיוון אוכלוסייה

תמהיל רחב של מלאי הדיור מיועד לתת מענה לצרכי הדיור של קבוצות אוכלוסייה שונות ולאפשר הטרוגניות חברתית והכלה חברתית (social inclusion) (איור 2). התמהיל מתייחס למגוון משתנים דמוגרפיים, כלכליים ואחרים, ובין היתר:

- **גיל** - צעירים, מבוגרים וקשישים
- **סוגי משקי בית** - יחידים, זוגות עם/ללא ילדים, משפחות חד-הוריות וכו'
- **הכנסה** - בעלי הכנסה נמוכה, בינונית וגבוהה
- **מוגבלות** - אנשים עם מוגבלויות פיזיות, שכליות, חושיות, התפתחותיות וכדו'
- **דת** - יהודים, נוצרים ומוסלמים בעיקר.

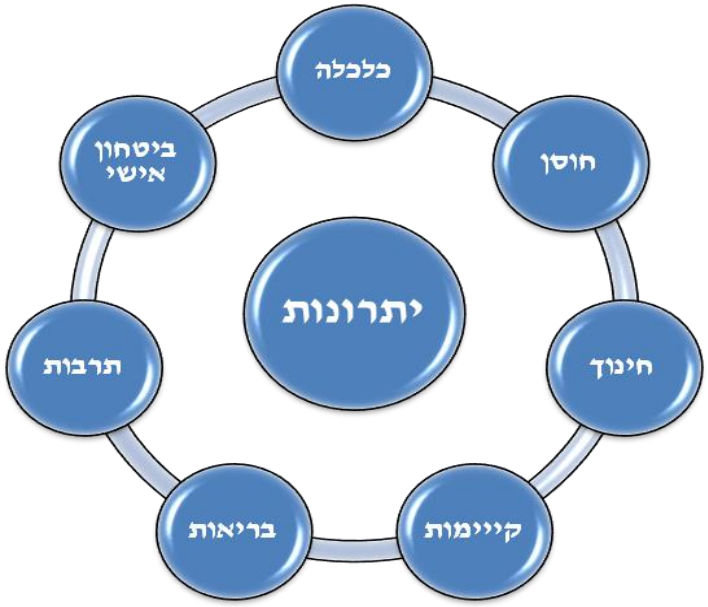
איור 2. תמהיל דיור כמענה לגיוון חברתי

איור 3. משתני הגיוון באוכלוסייה

היתרונות לתמהיל

לתמהיל מלאי דיור מגוון יתרונות הן לפרט, הן לשכונה והן לרשות המקומית (איור 4).

איור 4. היתרונות לתמהיל הדיור



קרן Joseph Rowntree (להלן - "**קרן JR**") בחנה את ניסיונן של שכונות מגוונות מבחינת הכנסה (mixed-income communities) באנגליה (Holmes, 2006) . Holmes סיכם את ממצאי המחקרים (ביותר מ-20 שכונות בעלות הכנסה מגוונת) כלדלהן :

- בשכונות מגוונות מבחינת הכנסה נעדרו הבעיות האופיניות לשכונות בעלות הכנסה נמוכה, כגון ריכוז אלימות או בעיות פשע או תת-הישגיות במערכת החינוך.
- יחסי השכנות בין בעלי הכנסות שונות היו מנומסים (polite and correct) גם אם לא נטו לייצר חברויות קרובות.
- שכונות מגוונות מבחינת הכנסה הצליחו למשוך אוכלוסייה צעירה, כאשר סופקו בתי ספר טובים ודיור נאות ובר השגה.
- שכונות מגוונות מבחינת הכנסה לא היוו נטל מבחינת היזמים ולא נטו להשפיע לרעה על מחירי הדירות למכירה או להשכרה.

לעומת זאת, כאשר שכונה נבנית עם תמהיל הומוגני של דירות, קיים פוטנציאל לבעיות חברתיות ועירוניות שונות. Berube אפיין את הבעיות המרכזיות הקשורות לשכונות המרכזות אוכלוסייה ענייה כדלהלן (Berube, 2005) :

- שיעור גבוה של אבטלה מצמצם רשתות תעסוקה ושאיפות תעסוקה
- בתי ספר מתקשים לחנך אוכלוסיות עם ריכוז גבוה של עניים
- בשכונות עוני יש תופעה מוגברת של פשע והעדר תפקוד של מערכות עירוניות
- שכונות עם ריכוזי עוני נוטות להחריף בעיות של אי-שיוויון בתחום הבריאות
- שכונות עם ריכוזי עוני נוטות לצמצם פעילות של המגזר העסקי ולהעלות מחירים עבור האוכלוסיה העניה.

חוקרים שונים מצאו שיש למגוון דיור תועלות הקשורות ללכידות חברתית (social cohesion). לדוגמא, Kleit מצאה שתכנון נכון של מגוון סוגי דיור יכול להשפיע על האינטנסיביות של קשרי שכנות בין בעלי הכנסה שונים(Kleit, 2005) . כמו כן, Brown and Cropper מצאו שגיוון בסוגי דיור, לרבות דירות נלוות (accessory units), תרם להיקף האינטראקציה החברתית ולהעמקת אופי הפעילות החברתית בתוך השכונה(Brown, 2001) . בכך מגוון סוגי דיור תורם להגברת קהילתיות והשתייכות. Putnam אף רואה במגוון אוכלוסייה הון חברתי שתורם לחוסן של המקום (Putnam, 2000).

במסגרת שיתוף של הממשלה והחברה האזרחית, המליצו משרד השיכון והפיתוח העירוני האמריקני והקונגרס לעירוניות החדשה (Congress for New Urbanism and US Department of Housing and Urban Development) על גיוון בדיור כמניע משמעותי בהגברת יחסי קהילה חיוביים בתוך השכונה ונדבך מרכזי בתכניות של חידוש עירוני במסגרת תכניות של Hope VI, תכנית של חידוש הדיור הציבורי והפיכתו למיזמים עבור מגוון בעלי הכנסות (Urban Development, n.d.). לא זו בלבד שיש לתמהיל דיור מגוון יתרונות חברתיים מובהקים אלא שנמצא שלתמהיל חברתי אף יתרונות מבחינה בריאותית (Heart Foundation in Western Australia, 2014) . HABD באוסטרליה מספק רשימת בקרה לתמהיל מגוון, בין היתר, סוגי דיור רבים בצפיפויות שונות ובצורות חזקה שונות האמורים לתת מענה לצרכי דיור משתנים של הקהילה (Healthy Active By Design, 2014)Housing Diversity Checklist

כמו כן Wood and Landry הדגישו את היתרונות התרבותיים והכלכליים שיש לגיוון, בין היתר, כמניע של יצירתיות והפרייה הדדית (Wood, 2008) .

תמהיל דיור רחב נחשב לרכיב מרכזי בעירוניות מוצלחת. בתחילת שנות השמונים ה- Local Government Commission, ארגון אמריקני שהוקם לקדם פיתוח עירוני מושכל, ניסח את העקרונות לעירוניות החדשה. עקרונות אלה המכונים "עקרונות אהוואני" (Ahwahnee Principles) הדגישו את החשיבות של גיוון סוגי דיור עבור קבוצות אוכלוסייה בגילאים שונים ובהכנסות שונות וקבעו:

A community should contain a diversity of housing types to enable citizens from a wide range of economic levels and age groups to live within its boundaries (Commission, 1991).

לא זו בלבד אלא שעיר עם תמהיל דיור ואוכלוסייה הטרוגנית נחשבת כבעלת חוסן כלכלי ורמת אטרקטיביות גבוהה יותר. בהתאם לכך תמהיל דיור נכלל בין התבחינים להערכת ערי עולם (Institute for Urban Strategies, the Mori Foundation, 2013)).

תמהיל דיור מגוון נחשב לתנאי הכרחי לעיר מקיימת ולפיתוח בר קיימא. זאת מכיוון שהמגוון מרחיב את חופש הבחירה עבור קבוצות אוכלוסייה שונות, מאפשר ליותר משקי בית שונים נגישות לסוגי מגורים בעיר וכתוצאה יוצר הטרוגניות והכלה חברתית.

סיכום

תמהיל דיור עשוי להעניק יתרונות רבים לבעלי העניין השונים כדלהלן:

- **הפרט** - הרחבת חופש הבחירה והגברת הקשר לשכונה
- **השכונה** - הגברת קהילתיות והשתייכות
- **הרשות המקומית** - חיזוק יציבות ותמיכה בחוסן הכלכלי שלה.

לאור זאת תמהיל דיור אומץ כעקרון חשוב הן בכללי עירוניות, הן בפיתוח בר קיימא והן במדדי עיר עולם.

3. אמצעים להשגת תמהיל הדיור

מבוא

תמהיל גדלי דירות בפועל נקבע באמצעות שילוב של שתי מגמות: (1) תנאי הביקוש לסוגי דירות שונים ו-(2) תכתיבים תכנוניים למיניהם. ככלל, יזמים פרטיים יפעלו להגיע לתמהיל גדלי דירות שממקסם את רווחיות המיזם, כאשר זו תיגזר, בין היתר, מהערכת הביקושים לסוגי דיור שונים, עלויות הבנייה לפי טיפוסי בינוי וגדלי דירות שונים, שיקולי שיווק ועוד. לעומת משתנים עסקיים אלה, אמורים מוסדות התכנון לקבוע את תמהיל הדיור תוך התייחסות לשיקולים נוספים וביניהם היבטים ציבוריים כגון תמהיל חברתי, מנעד מחירים, דיור בר השגה ועוד. בהמשך הפרק נסקור את הכלים התכנוניים העומדים לרשות המוסדות הסטטוטוריים לקדם תמהיל דיור מגוון. לאחר מכן נתייחס להיקפי הבנייה לפי גדלי דירות בפועל, הן ברמה הכלל-ארצית והן בעיר תל אביב-יפו על רבעיה השונים.

אמצעים סטטוטוריים להשפיע על תמהיל גדלי דירות

ישנם אמצעים סטטוטוריים שונים להשפיע על תמהיל גדלי דירות החל מהנחיות מנהלתיות, עבור בחקיקת משנה וכלה בחקיקה ראשית. נסקור את הכלים העיקריים - "מהקל אל הכבד", שמשקפים במידה רבה התפתחות כרונולוגית.

חוזר מנכ"ל משרד הפנים – הקצאת דירות קטנות

בחוזר מנכ"ל משרד הפנים 3/2011 מיום 11 במאי 2011 בעניין קידום יח"ד קטנות במוסדות התכנון נקבע כי "יש לשאוף להקצאה של כ-20% יח"ד קטנות מסך יח"ד (הפנים, 2011)". הנחייה זו בגדר הנחייה מנהלתית והופצה כמענה למגמת עלייה תלולה במחירי הדיור לפני מספר שנים. בחוזר המנכ"ל הוגדרה "דירה קטנה" כדירה ששטחה מ-40 מ"ר עד 75 מ"ר. שטח הדירה כולל שטח עיקרי ושטח שירות, מרחב מוגן דירתי. לא כולל שטחים משותפים ושטחים נוספים הנמצאים מחוץ לדירה, כגון מרפסות פתוחות ו/או מחסנים/חניות מקורות (סע' 3(ה)).

חוזר המנכ"ל איפשר למוסדות התכנון לחרוג מההנחייה לעניין דירות קטנות, אם מגיש הבקשה ינמק את המניעים לכך. הסיבות יכולות להיות היקף דירות קטנות קיימות או בנייתן של דירות קטנות בתקופה האחרונה.

תקנות התכנון והבנייה (סטיה ניכרת מתכנית) לנושא הקטנת גודל יח"ד על ידי הצפפה

סעיף 9 בתקנות התכנון והבניה (סטיה ניכרת מתכנית), התשס"ג-2003 קובע, כי ניתן להוסיף עד 20% מהיקף יח"ד בתכנית מאושרת, מבלי להוסיף אחוזי בנייה ובלבד ששטח הממוצע של הדירות במגרש לאחר מתן הקלה הוא 80 מ"ר. התקנה נועדה לאפשר גמישות ליזם לשנות את תמהיל גדלי

הדירות מבלי לחייב אותו להגיש תכנית חדשה למוסדות התכנון. גמישות זו מושגת באמצעות הקלה שבסמכות הרשות המקומית ובשיקול דעתה.

בנובמבר 2013 אישר שר הפנים תקנות חדשות [תקנות התכנון והבניה (סטיה ניכרת מתכנית) (הוראת שעה), התשע"ד-2013]. תקנות אלה מאפשרות תוספת מירבית של **30%** מהיקף יח"ד בתכנית, כאשר השטח הממוצע ליחידת דיור לאחר התוספת הוא 70 מ"ר. משמעות השינוי היא לאפשר הגדלת מלאי יח"ד קטנות בתכנית בשיעור ניכר, אם הרשות המקומית תשתכנע כי המהלך מתאפשר מבחינת היכולת לתת מענה הולם לצרכי ציבור בשכונה המתוכננת.

חוק הליכי תכנון ובנייה להאצת הבנייה למגורים (הוראת שעה) (תיקון), התשע"ד–2013

חוק הליכי תכנון ובנייה להאצת הבנייה למגורים (הוראת שעה) (תיקון), התשע"ד–2013, הוא תיקון לחוק הליכי תכנון ובנייה להאצת הבנייה למגורים (הוראת שעה) (תיקון), התשע"ד–2013 ("חוק הוד"לים") ואושר בכנסת בשלהי 2013. החוק אושר כהוראת שעה ומועד סיום תוקפו הוא 11/08/2015. החוק קובע זירוז הליכים לתכנית שמוגדרת כ"תכנית לדיור לאומית" שהיא, בין היתר, תכנית של 200 יח"ד לפחות שממוקמת על קרקע שלפחות 40% ממנה היא קרקע המנוהלת ע"י רשות מקרקעי ישראל.

סעיף 3 לחוק קובע כי תכנית לדיור לאומית תכלול הוראות, בין היתר, לעניין ייעוד בשיעור של 25% לפחות מיחידות הדיור בתכנית, לאחד או יותר מאלה, במצטבר: דירות קטנות, דיור המיועד להשכרה לתקופה שלא תפחת מעשר שנים או דיור בהישג יד להשכרה.

סעיף 2 לחוק שינה הגדרת "דירה קטנה" (במקרה של תל אביב-יפו) לדירה ששטחה הכולל המותר לבנייה הוא 63 מ"ר, בתוספת שטח של מרחב מוגן דירתי.**תיקון 101 לחוק התכנון והבנייה**

חוק התכנון והבנייה (תיקון 101), התשע"ד-2014 נכנס לתוקף בחודש באוגוסט 2014. סע' 63ב לחוק קובע כי בתכניות לבנייה חדשה הכוללות 100 יח"ד ויותר בצפיפות בנייה של שבע יח"ד לדונם לפחות, "תקבע התכנית כי לפחות 20% מיחידות הדיור הכלולות בה יהיו דירות קטנות." לעניין סעיף זה "דירות קטנות" מוגדרות כדירות "ששטח הבנייה הכולל שלהן הוא כפי שקבע סעיף 147(ב) או כפי שקבע שר הפנים, באישור ועדת הפנים והגנת הסביבה של הכנסת."[1]

---

[1] **תקנות התכנון והבנייה לפי סעיף 147.** סעיף 147 לחוק מסמיך את הוועדה המקומית לתת הקלה למבקש היתר בנייה בתכנית מגורים של לפחות 50 יח"ד בצפיפות של 4 יח"ד לדונם ויותר. על פי התקנות (הגדרת תכנית למגורים ודירה קטנה 2013-(ב)) (הוראת שעה), התשע"ג, מוגדרת דירה קטנה כדירה בשטח בין 30 מ"ר עד 80 מ"ר שטח עיקרי לרבות ממ"ד.

בדומה לחוזר המנכ"ל משנת 2011, גם תיקון 101 לחוק מאפשר למוסד התכנון לחרוג מהדרישה של 20% דירות קטנות אם היא מנמקת את החלטתה. ס"ק ג' קובע שהנימוקים לאישור פחות מ-20% דירות קטנות יכולים להיות מצב לפיו "מאפייני הבינוי בתחום התכנית או מאפייניה המיוחדים האחרים, מצדיקים שלא לכלול בה מספר דירות קטנות כאמור" או "נוכח מאפייני היישוב שבתחומו נכלל שטח התכנית, לרבות מאפייני האוכלוסייה או קיומו של מלאי מספיק של דירות קטנות, אין צורך או הצדקה לייעד קרקע לדירות קטנות."

מבנה אחיד לתכניות

מינהל התכנון במשרד הפנים (היום במשרד האוצר) קבע הוראות למבנה אחיד לתכניות (מבא"ת). הוראות אלה הן בגדר הנחיה מינהלתית. במסגרת המבא"ת יש שתי דרכים להגדיר את תמהיל גדלי הדירות כדלהלן:

1. **פרק 4 - יעודי קרקע ושימושים** - בסעיף משנה "הוראות", במסגרתו ניתן לציין את תמהיל גדלי הדירות בצורה מפורטת.
2. **פרק 5 - טבלת זכויות והוראות בנייה - מצב מוצע** - במסגרתה מפורטים לכל מגרש שטחי בנייה (עיקרי ושירות), אחוזי בנייה כוללים ומספר יח"ד, מהן ניתן לגזור שטח ממוצע ליח"ד בלבד.

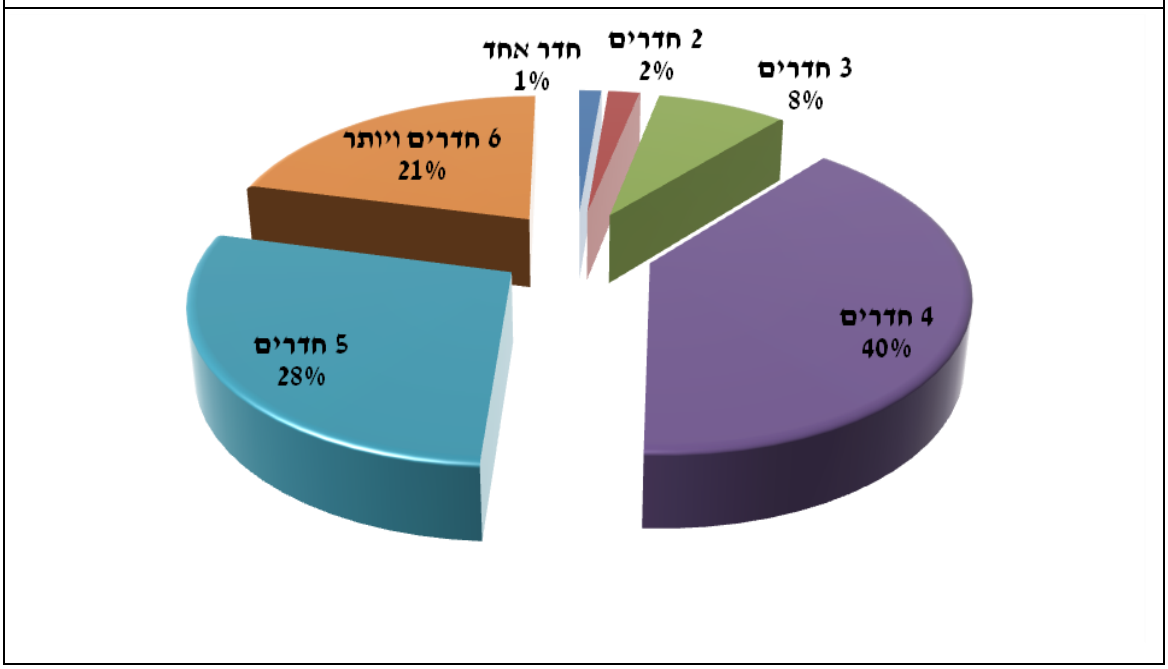
כלים אלה יפורטו בהמשך בפרק 5.

התחלות בנייה ברמה כלל-ארצית

בין השנים 2000 ל-2013 הותחלו בישראל בנייתן של מעל 500 אלף יח"ד. הרוב המכריע של התחלות בנייה אלה היו דירות גדולות, כאשר כמחצית מהן היו דירות של חמישה חדרים ויותר. אם נתייחס לדירות ארבעה חדרים ויותר כ"דירות גדולות", הרי שבתקופה זו כ- 90% מההתחלות הבנייה היו דירות גדולות (לוח 1 ואיור 5).

לוח 1. התחלות בנייה בישראל לפי מספר חדרים בדירה							
	דירות לפי מספר חדרים בדירה						
שנה	סך הכל	חדר אחד	2 חדרים	3 חדרים	4 חדרים	5 חדרים	6 חדרים ויותר
סך הכל	513,501	7,133	9,989	40,868	203,040	144,154	108,317
2000	46,099	451	884	8,000	18,712	10,211	7,841
2001	32,089	244	754	4,110	13,624	7,668	5,689
2002	33,506	560	779	3,652	14,772	8,482	5,261
2003	31,610	688	1,424	3,582	12,691	8,018	5,207
2004	30,276	552	373	2,908	13,184	7,967	5,292
2005	32,451	1,033	782	2,492	12,715	9,274	6,155
2006	31,297	325	504	2,613	12,918	7,909	7,028
2007	30,793	809	625	1,586	11,770	8,021	7,982
2008	33,054	374	442	1,439	11,898	9,983	8,918
2009	35,142	431	576	1,400	12,766	10,510	9,459
2010	40,581	183	387	2,132	16,029	12,423	9,427
2011	46,944	272	1,005	3,436	16,876	15,394	9,961
2012	43,246	1,153	555	1,701	15,927	13,729	10,181
2013	46,413	58	899	1,817	19,158	14,565	9,916
אחוזים	100	1	2	8	40	28	21
מקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, מחולל דוחות בנייה							

איור 5. התחלות בנייה בישראל לפי מספר חדרים בדירה, 2000-2013



ההסברים לתופעה של בניית בעיקר דירות גדולות רבים, כאשר שני המרכזיים שבהם מתמקדים בשיקולים מוניציפאליים ועסקיים כדלהלן :

- **תכתיבי רשויות מקומיות** - דרישת רשויות מקומיות לבנייתן של דירות גדולות כדי למשוך אוכלוסייה מבוססת כלכלית ולמשוך בעיקר גם משקי בית משפחתיים
- **העדפת היזמים** - מתח רווחים גדול יותר (כביכול) בגין דירות גדולות.

הסברים אלה אינם חד-משמעיים, כאשר ישנם ראשי רשויות מקומיות שמצדדים בתמהיל מאוזן של דירות. כמו כן יש לא מעט יזמים שטוענים שמתח הרווחים אינו בהכרח גדול יותר בדירות גדולות (פרידלר, 2015). בין אם הסיבות היו מוניציפאליות בעיקר ובין עם עסקיות במהותן, התוצאות מדברות בעד עצמן : מרבית הבנייה החדשה בישראל בשנים האחרונות היא של דירות גדולות.

התחלות בנייה בתל אביב-יפו

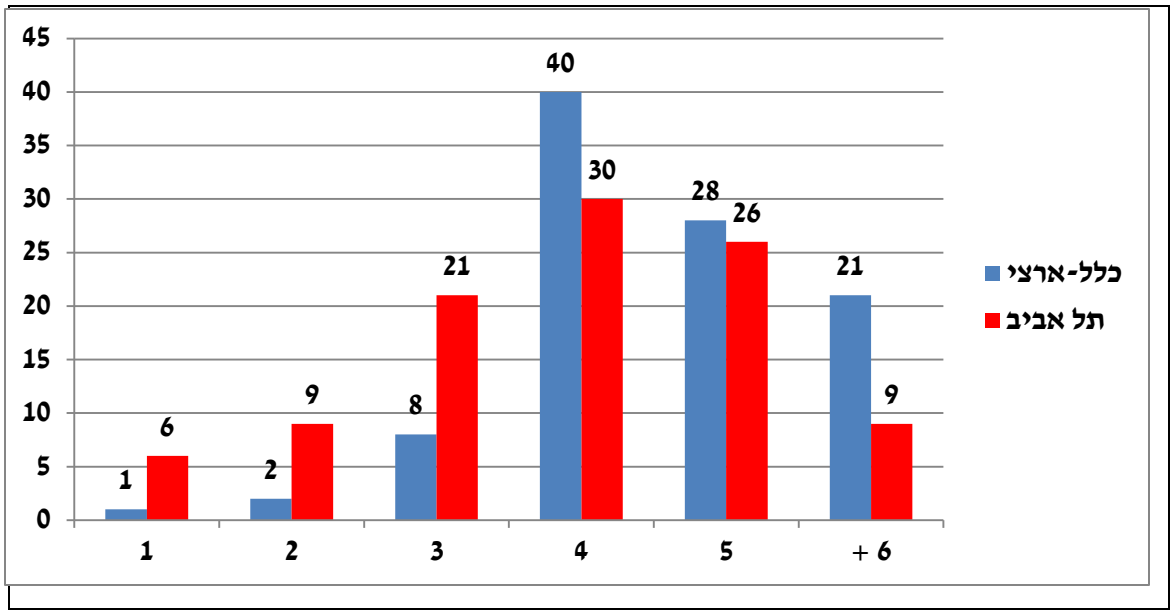
לעומת הרמה הכלל-ארצית, תמהיל הדירות החדשות בתל אביב-יפו יותר הטרוגני. בתקופה הנדונה (2000-2013) הותחלו בבנייה בעיר כ-28 אלף יח"ד (לוח 2 ואיור 6). היקף זה מהווה כ-5.4% מכלל

התחלות במשק מאז תחילת המאה, זאת לעומת יחס אוכלוסיית העיר לעומת אוכלוסיית המדינה (5.1%).

לוח 2. התחלות בנייה לפי מספר חדרים בדירה - כלל-ארצי ותל אביב-יפו 2000-2013								
		דירות לפי מספר חדרים בדירה						
אזור	שנה	סך הכל	חדר אחד	2 חדרים	3 חדרים	4 חדרים	5 חדרים	6 חדרים ויותר
כלל-ארצי	סך הכל	513,501	7,133	9,989	40,868	203,040	144,154	108,317
	אחוזים	100	1	2	8	40	28	21
תל אביב -יפו	סך הכל	27,528	1,643	2,387	5,689	8,194	7,151	2,464
	אחוזים	100	6	9	21	30	26	9
מקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, מחולל דוחות בנייה 2000-2013								

כפי שניתן לראות מלוח 2, משקל הדירות הגדולות ביותר (5 חדרים ויותר) גבוה יותר ברמה כלל-ארצית לעומת תל אביב-יפו (49% ו-35% בהתאמה). הוא הדין בהתייחס לדירות גדולות (4 חדרים ויותר) ברמה הכלל-ארצית לעומת תל אביב-יפו (89% לעומת 65%). בהתאם לכך, בהתייחס לדירות הקטנות (חדר אחד, שני חדרים ושלושה חדרים), משקלם ברמה הכלל-ארצית נמוך באופן משמעותי לעומת תל אביב-יפו (11% ו-36 בהתאמה).

איור 6. התחלות בנייה לפי מספר חדרים בדירה - כלל-ארצי ותל אביב-יפו (%)



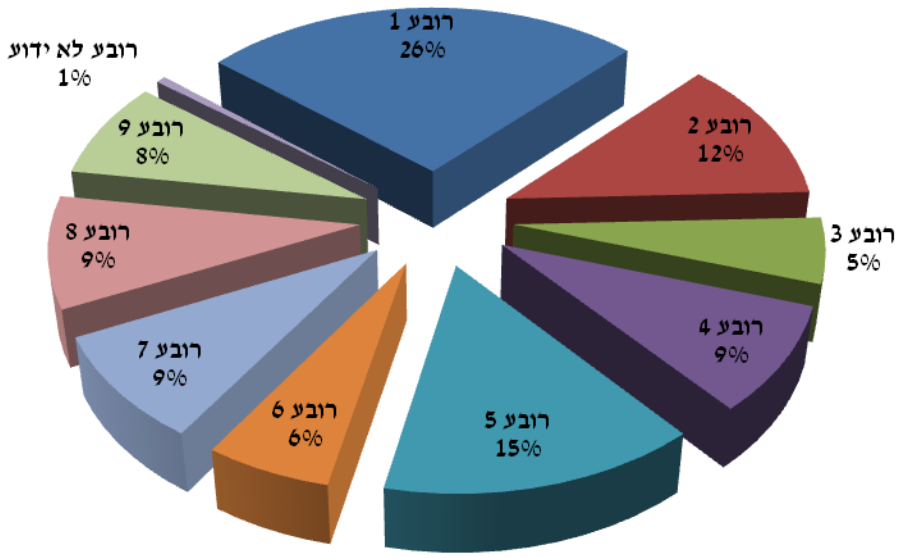
משקל התחלות הבנייה בעיר מתפרס, בין רבעיה השונים, כאשר ברבעי הצפון (רבעים 1 ו- 2) כ-38% מכלל התחלות הבנייה , כ-35% במרכז העיר (רבעים 3,4,5 ו-6) ו-26% בדרום ובמזרח העיר (רבעים 7, 8 ו-9) (לוח 3 ואיור 7).

לוח 3. התחלות בנייה בתל אביב-יפו לפי רובע ומספר חדרים, 2000-2013

דירות לפי מספר חדרים בדירה	רובע										
	סך הכל	רובע 1	רובע 2	רובע 3	רובע 4	רובע 5	רובע 6	רובע 7	רובע 8	רובע 9	רובע לא ידוע
סך הכל	27,528	7,208	3,338	1,498	2,443	4,028	1,608	2,445	2,564	2,231	165
חדר אחד	1,643	1,194	5	68		137	25	66	42	106	
2 חדרים	2,387	62	150	198	143	528	182	371	733	20	
3 חדרים	5,689	571	852	448	378	887	780	832	640	265	36
4 חדרים	8,194	1,961	769	426	874	1,619	128	680	515	1,107	115
5 חדרים	7,151	2,765	892	284	756	737	250	401	473	590	3

6 חדרים ויותר	2,464	655	670	74	292	120	243	95	161	143	
אחוזים	100.0	26.2	12.1	5.4	8.9	14.6	5.8	8.9	9.3	8.1	0.6
מקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, מחולל דוחות בנייה 2000-2013											

איור 7. התחלות בנייה בתל אביב-יפו לפי רובע ומספר חדרים, 2000-2013 (%)



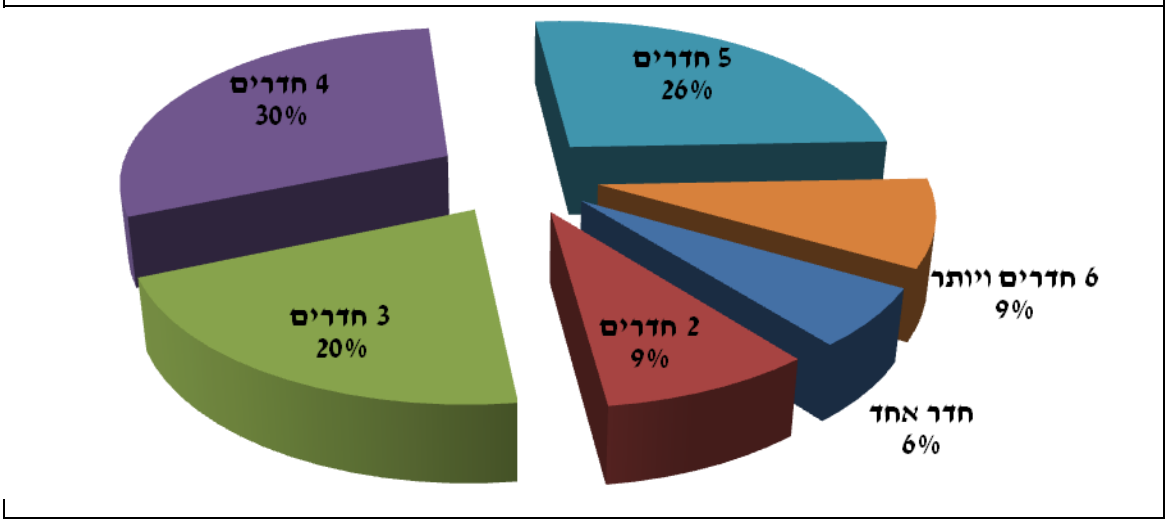
לוח 4 ואיור 8 מראים את התפלגות החדרים ברמה כלל-עירונית ולפי הרבעים בעיר. כאמור, ביחס לתמונה הכלל-ארצית , מציעה העיר מגוון רחב של גדלי דירות.

לוח 4. התחלות בנייה לפי חדרים ורובע בתל אביב-יפו, 2000-2013							
	דירות לפי מספר חדרים בדירה						
רובע	**סך הכל**	**חדר אחד**	**2 חדרים**	**3 חדרים**	**4 חדרים**	**5 חדרים**	**6 חדרים ויותר**
סך הכל	27,528	1,643	2,387	5,689	8,194	7,151	2,464
רובע 1	7,208	1,194	62	571	1,961	2,765	655
רובע 2	3,338	5	150	852	769	892	670
רובע 3	1,498	68	198	448	426	284	74
רובע 4	2,443		143	378	874	756	292
רובע 5	4,028	137	528	887	1,619	737	120

רובע 6	1,608	25	182	780	128	250	243
רובע 7	2,445	66	371	832	680	401	95
רובע 8	2,564	42	733	640	515	473	161
רובע 9	2,231	106	20	265	1,107	590	143
רובע לא ידוע	165			36	115	3	11
אחוזים	100	6	9	21	30	26	9

מקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, מחולל דוחות בנייה

איור 8. התחלות בנייה לפי חדרים בתל אביב-יפו, 2000-2013 (%)



אם נתייחס לדירות חדר ודירות שני חדרים כ"דירות קטנות", דירות שלושה וארבעה חדרים כ"דירות בינוניות" ודירות חמישה חדרים ויותר כ"דירות גדולות", ניתן לראות שברמה כלל-עירונית, ההתפלגות של התחלות הבנייה לפי גדל הדירות מצביעה על 15% דירת קטנות, 60% דירות בינוניות ו-35% דירות גדולות ברחבי העיר (לוח 5 ואיור 9).

לוח 5. התחלות בנייה בתל אביב-יפו לפי רובע וגדלי דירות: קטנות, בינוניות וגדולות, 2000-2013

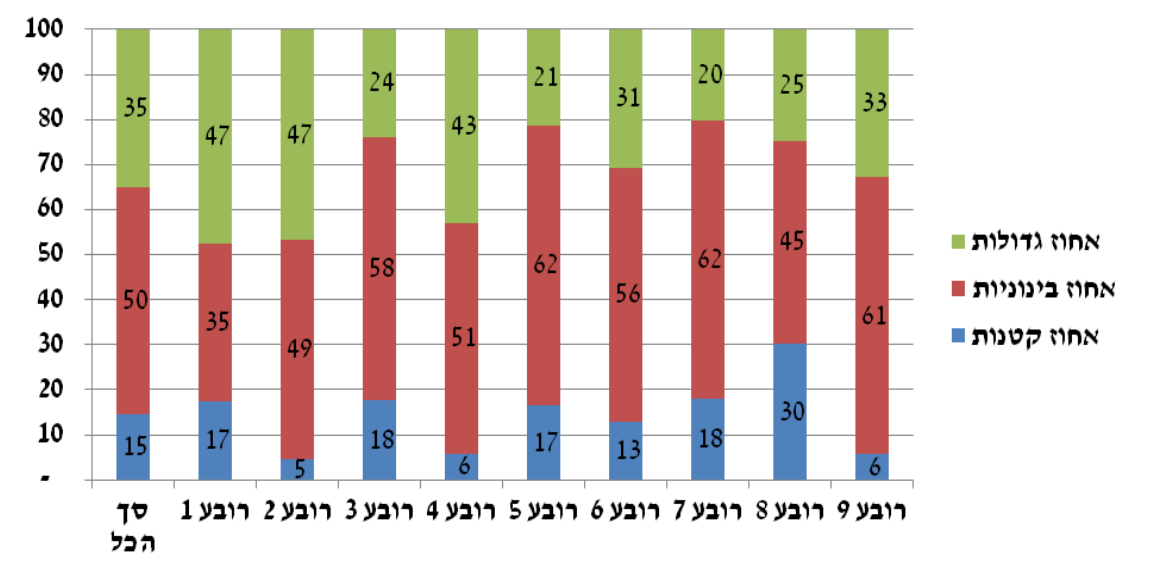
דירות לפי מספר חדרים בדירה	רובע										
	סך הכל	**רובע 1**	**רובע 2**	רובע 3	רובע 4	רובע 5	רובע 6	רובע 7	רובע 8	רובע 9	רובע לא ידוע

סך הכל	27,528	7,208	3,338	1,498	2,443	4,028	1,608	2,445	2,564	2,231	165
דירות קטנות	4,030	1,256	155	266	143	665	207	437	775	126	-
דירות בינוניות	13,883	2,532	1,621	874	1,252	2,506	908	1,512	1,155	1,372	151
דירות גדולות	9,615	3,420	1,562	358	1,048	857	493	496	634	733	14
% קטנות	15	17	5	18	6	17	13	18	30	6	-
% בינוניות	50	35	49	58	51	62	56	62	45	61	92
% גדולות	35	47	47	24	43	21	31	20	25	33	8

מקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, מחולל דוחות בנייה

כצפוי, הבדלים משמעותיים קיימים בין הרבעים בהקשר לתמהיל גדלי הדירות. רבעי הצפון מתבלטים בהרבה דירות גדולות (כמעט מחציתן), ברובע 8 הריכוז הגבוה של דירות קטנות (30%) ואילו ברבעים 3, 5 ו-7 הרבה דירות בינוניות (56%, 62% ו-62% בהתאמה).

איור 9. התחלות בנייה בתל אביב-יפו לפי רובע וגדלי דירות: קטנות, בינוניות וגדולות, 2000-2013 (%)



סיכום

קיימים אמצעים סטטוטוריים שונים להשפיע על תמהיל גדלי הדירות, חלקם מעוגנים בחקיקה ראשית, אחרים מפורטים בחקיקת משנה ואחרים מופצים כהסדרים ניהוליים. כמו כן ניתן להשפיע על התמהיל הן בשלב התכנית המפורטת (תב"ע) והן בשלב בקשה להיתר (תנאים להקלה). כפי שמתברר מניתוח התחלות בנייה בפועל, בעיר תל אביב-יפו תמהיל גדלי הדירות מגוון יותר לעומת הממוצע הכלל-הארצי, שם הרוב המכריע של התחלות הבנייה היו של דירות גדולות. יחד עם זאת ניכרים הבדלים בתמהיל בין רבעי העיר השונים.

4. הגדרת היחידה המרחבית למדיניות תמהיל דיור

מבוא

מסמכי התכנון הכלל-עירוניים בתל אביב-יפו כגון חזון העיר ותכנית המתאר אינם מסתפקים בניסוח מטרות כלל-עירוניות בלבד, אלא הם מפרטים יעדי משנה לחלקי העיר השונים, הן כדי לנצל את היתרונות הייחודיים של כל אזור והן כדי לצמצם פערים בין אזוריים "חלשים" לעומת "חזקים". השונות בין אזורים מבטאת הבדלים "טבעיים", כגון השכונות לאורך רצועת החוף לעומת השכונות במזרח העיר; הבדלים כלכליים, כגון צפון העיר לעומת דרומה; טיפוסי בינוי שונים, כגון בנייה מרקמית לעומת מגדלים; סוגי ייעודים שונים, כגון שכונות מגורים מובהקות בצפון העיר, ובמזרחה לעומת עירוב שימושים במרכז העיר; תקופות בנייה שונות ועוד. מן הראוי שההתייחסות לתמהיל הדיור תשתלב עם היבטי מדיניות תכנונית אחרים, בין היתר, בגלל יחסי הגומלין בין נושאים אלה.

השיקולים לקביעת יחידת המדידה המרחבית

ניתן לציין שלושה שיקולים עיקריים בקביעת יחידת המדידה המרחבית למדיניות תמהיל דיור כדלהלן:

- **תפקודיות** - אזור שמתפקד כיחידה עצמאית
- **זיהוי** - אזור בעל זהות שמוכרת, הן ע"י צוות התכנון בעירייה והן ע"י תושבים
- **זמינות מידע** - אזור לגביו קיים מידע זמין.

כל פרופיל כולל מידע רב שרוכז ממגוון מקורות, לרבות מפקד האוכלוסין 2008, ארנונה, למ"ס נתונים שוטפים (בעיקר אוכלוסייה, ריבוי טבעי וכדו'), מינהל החינוך והמוסד לביטוח לאומי (עיריית תל אביב, רבעים ושכונות בתל אביב-יפו 2011, 2012).

הנחיות ליצירת תמהיל דיור בתכנית המתאר (תא/5000)

פרק 3 של תכנית המתאר קובע הוראות כלליות לאזורי הייעוד וביניהם אזורי מגורים. בהתאם לטיפולוגיה שאומצה בתכנית, אזורי מגורים המסומנים בתשריט יכולים להיות אזור מגורים בבנייה נמוכה או אזור מגורים בבנייה מרקמית נמוכה, או אזור מגורים בבנייה מרקמית או אזור מגורים בבנייה רבת קומות. סעיף 3.2.1 בהוראות התכנית המתאר תא 5000 קובע, בין היתר, שהפקדת תכנית מעל 200 יח"ד מותנית בהתייחסות למכלול שיקולים, לרבות תמהיל יח"ד, כדלהלן:

"הועדה תחליט על הפקדתה של תכנית רק לאחר שיוצגו לפניה נתונים אודות השתלבות הבניה המבוקשת במרקם הקיים בסביבת התכנית, מבחינת מאפייני הבינוי, תכסית, ערכים אדריכליים וכדומה... הועדה תחליט על הפקדתה של תכנית המוסיפה 200 יחידות דיור חדשות ומעלה בכפוף לבדיקה תכנונית מוקדמת המציגה נתונים בנוגע לנושאים הבאים:

(א) מלאי יחידות הדיור הקיימות והמאושרות בתחום התכנית ובסביבתה, וכן תמהיל יח"ד הקיימות ומאושרות מבחינת גודלן, גובה הבניה, סוג הבינוי וכל מאפיין אחר העשוי להשפיע על יכולתן של אוכלוסיות מגוונות, לרבות קשישים, סטודנטים ואנשים בעלי צרכים פיזיים או מנטליים מיוחדים, להתגורר בתחום התוכנית.

(ב) מלאי יחידות דיור בר השגה הקיים בתחום התכנית ובסביבתה ויכולתו לתת מענה לצורך ביחידות דיור בר שגה באזור התכנון.

(ג) יחס למדיניות משרד הפנים שתחול לעד הגשת הבדיקה התכנונית המוקדמת ,בנוגע לתמהיל יחידות דיור.

(ד) על אף האמור לעיל בסעיף א', רשאית הועדה לדרוש נתונים אלה ואחרים גם לגבי תכניות המוסיפות פחות מ 200 יח"ד וכן לדרוש במקרים מיוחדים גם מסמך מדיניות."

בנוסף , הוועדה המקומית רשאית לדרוש מסמך מדיניות כתנאי להפקדת תכנית מפורטת במתחם. לדוגמא במתחם התחדשות עירונית על מסמך המדיניות לכלול, בין היתר, "שמירה ויצירה של תמהיל דיור מגוון." (סעיף 5.2.3 (ב) (2)).

<u>סיכום</u>

בהתאם לשיקולים שצויינו לעיל, מוצע להשתמש בשכונות העיר (או בצירופי שכונות) כיחידת מדידה מרחבית לקביעת תמהיל הדיור. למרבית השכונות יש זהות מוכרת, קיים מידע רב שמקובץ ברמה זו ומרביתן מתפקדות כיחידות נפרדות מבחינת מערכת מוסדות ציבור ועוד. כמו כן במרכז העסקים הראשי של העיר מוצע להתייחס באופן נפרד כיחידה עצמאית, זאת בגלל האינטנסיביות של עירוב שימושים בחלק הזה על העיר.

5. גיבוש מדיניות תמהיל הדיור

מבוא

מדיניות תמהיל הדיור הרצוי בעיר אמורה להיקבע על סמך ניתוח מצב נוכחי והשוואתו ליעדים תכנוניים רצויים (איור 10). המצב הנוכחי מתייחס למשתנים הרלוונטיים הקשורים לאוכלוסייה, מצאי יח"ד קיימות ומלאי יח"ד בתכניות סטטוטוריות, הן תכניות שאושרו וטרם מומשו במלואן או בחלקן והן תכניות שנמצאות בשלבי אישור שונים. מדיניות התמהיל מתארת את המצב הרצוי לשנת יעד כדי להשיג את מרב היתרונות - אלה הקשורים להיבטי חברה, כלכלה, עירוניות ולקיימות - הנובעים מתמהיל מגוון. המצב המוצע מאפיין את המציאות העתידית, הן בהיקף האוכלוסייה ואפיונה והן בהקשר לשינויים במצאי הדיור, בין היתר, בעקבות פעולות התחדשות, שינויי יעוד, בנייה חדשה וכדו'.

להלן נפרט את הרכיבים הרלוונטיים לבחינת המצב הנוכחי, היבטים הקשורים להערכת המצב העתידי וסוגיות לליבון בעת גיבוש המדיניות כדי לאפשר את יישומה.

איור 10. גיבוש מדיניות תמהיל הדיור

מצב קיים

תיאור המצב הנוכחי ואפיונו מתייחסים לשלושה משתנים: אוכלוסייה, מצאי יח"ד ומלאי תכנוני כדלהלן:

אוכלוסייה

משתני אוכלוסייה נבחנו באמצעות מאגר המידע בעירייה שנערך לצורך הכנת דוח רבעים ושכונות לשנת 2014 (המרכז למחקר כלכלי והיחידה לתכנון אסטרטגי, 2015). הוחלט להתמקד בנתונים הקשורים לארבעה משתנים כדלהלן:

1. התפלגות גדלי משקי בית (של נפש אחת, 2, 3, 4, ו-5 נפשות ויותר)
2. אחוז משקי בית עם בני 65 ויותר
3. אחוז משקי בית עם ילד/ים עד גיל 17.
4. הרכב גילאים.

מלאי דיור

נתונים שנבחנו אודות מצאי הדיור בעיר התבססו גם הם על דוח רבעים ושכונות לשנת 2014 וכללו את המשתנים כמו: גילאי הבניינים, מספר קומות בבניינים והתפלגות שטחי הדירות. הוחלט להתמקד במידע הקשור לשלושה משתנים כדלהלן:

- התפלגות גדלי הדירות בחלוקה לארבעה טווחים (עד 50 מ"ר, 51-85 מ"ר,86-100 מ"ר ו-מעל 100 מ"ר
- שיעור משקי בית לפי מס' חדרים בדירה.
- נתונים על רווחת הדיור (מ"ר לנפש)

ראוי להבהיר, כי הנתונים אודות שטחי הדירות במאגר הנ"ל באים מקובץ ארנונה העירוני ושונים מנתוני שטחי דירות כפי שמוגדרים במסמכים הסטטוטוריים. שטחי הדירות בקובץ ארנונה נוטים להיות שטחים נטו (שטח "פלדלת") ואילו השטחים המצוינים בתכניות סטטוטוריות מבחינים בין שטחים עיקריים ושטחי שירות הם ברוטו ונמדדים לפי תקנות התכנון והבנייה (חישוב שטחים ואחוזי בניה בתכניות ובהיתרים), תשנ"ב-1992.

מלאי תכנוני

מידע על המלאי התכנוני נבדק כדי להעריך כיצד מימושן של תכניות עשוי להשפיע על התמהיל בעתיד והאם יש דרך להתערב בהן מבחינה תכנונית. בהתאם לכך, הבדיקה התייחסה למאגר של כ-120 תכניות בעירייה, היקף קיבולת יח"ד הכלולות בהן והערכת פוטנציאל המימוש. תכניות אלה מויינו לפי היקף יח"ד (לוח 8). כפי שניתן לראות מהלוח, 80 מתוך 117 התכניות הן קטנות יחסית, עם מלאי יח"ד למימוש של פחות מ-500 יח"ד לכל תכנית. כ-20 תכניות הן גדולות יחסית עם 500 יח"ד ויותר בכל אחת מהן. מגוון תכניות אלה נבחנו כדי לאמוד כיצד הן מתייחסות לנושא תמהיל דירות ובין היתר, אם הן מגדירות תמהיל, שטח ממוצע ליח"ד, גודל דירה מרבי/מזערי וכדו'. ממצאי הבדיקה הצביעו על שונות גדולה בין התכניות, כנראה כתוצאה מכללים שונים שהיו נהוגים בעירייה משך השנים בעניין פרטי התכניות, לרבות גדלי דירות. חלק מהתכניות הגדירו שטח ממוצע ליח"ד, אחרות הסתפקו בשטח כולל של נפחי בנייה ואילו אחרות התייחסו לשטח דירה מרבי. לא נמצאו תכניות שפרטו תמהיל רצוי של גדלי יח"ד בתכנית.

לוח 8 . תכניות שטרם מומשו, לפי טווח היקף יח"ד

טווח היקף יח"ד	מספר תכניות	סה"כ מלאי למימוש
2,000 ויותר	2	5,245
1,000-1,999	6	8,375
500-999	11	7,368
250-499	23	8,091
עד 249	57	7,173
סה"כ	117	36,252

לאחר בחינת התכניות עם פוטנציאל שטרם מומש והתייחסותן החלקית ביותר לתמהיל גדלי דירות, הוחלט באופן כללי לא להתייחס לתכניות אלה בניתוח במצב הנוכחי. יחד עם זאת, ככל שיתברר כי תכניות משמעותיות עשויות להשפיע על התמהיל הנוכחי באזור נתון, ייבחנו הדרכים להשפיע על מימוש התכנית באמצעות כלים ניהוליים למיניהם כגון הקלות (ראו להלן פרק 5, **היבטי יישום**).

מצב מוצע

כאמור, ניתוח המצב המוצע התייחס לאפיון האוכלוסייה הצפויה, מלאי הדיור העתידי וכן לתכניות חדשות שיאושרו ויש ביכולתן להשפיע על המלאי העתידי.

אוכלוסייה

תחזיות האוכלוסייה לעיר תל אביב-יפו- הוכנו ע"י הלמ"ס תוך התייחסות למשתנים דמוגרפיים ולהיבטים תכנוניים, ובמיוחד הערכות לגבי הפוטנציאל למימוש עתודות תכנוניות בעשורים הבאים (לוח 9 ולוח 10). תחזיות אלה מתייחסות לכלל התושבים בעיר, לפי רובע ולפי גילים. לפי תחזיות אלה, עד שנת 2030, צפויה העיר לגדול בכ-100 אלף נפש ולעמוד על -כ-500 אלף נפש בשנת 2030 (גידול של 27%-22%, לפי החלופה הדמוגרפית והחלופה התכנונית בהתאמה).

לוח 9. תחזיות אוכלוסיה, 2010-2030 - חלופה דמוגרפית

רובע	בסיס-2010	2015	2020	2025	2030
סה"כ ת"א-יפו	404,300	425,100	447,700	471,400	494,900
1	54,800	62,300	70,300	78,400	86,000
2	50,400	53,700	56,800	59,700	62,700
3	58,200	60,500	62,900	65,400	68,000
4	44,500	47,100	49,800	52,800	56,200
5+6	42,000	45,200	48,500	52,200	56,100
7 יהודים ואחרים	32,700	32,700	32,700	32,400	32,000
7 ערבים	13,500	15,200	16,900	18,600	20,300
8	28,800	28,800	29,300	30,200	30,900
91+92	35,300	35,100	35,300	35,700	36,000
93+94	44,100	44,500	45,200	46,000	46,700

מקור: עיריית תל אביב-יפו

יצוין כי תחזיות אלה אינן מתורגמות למשקי בית ואינן מחולקות גיאוגרפית לאזורי משנה קטנים מרובעים. בהעדר תחזיות בנדון או התייחסות של תכנית המתאר, הונח כי גודל משק בית ממוצע

לוח 10. תחזיות אוכלוסיה, 2010-2030 - חלופה תכנונית

רובע	בסיס-2010	תקופה ראשונה-2015	תקופה שנייה-2020	תקופה שלישית-2025	תקופה רביעית-2030
סה"כ תל אביב-יפו	404,300	428,200	454,500	483,200	511,700
1	54,800	61,200	68,000	74,600	80,800
2	50,400	53,200	55,700	58,000	60,200
3	58,200	59,000	59,800	60,700	61,700
4	44,500	47,000	49,500	52,300	55,400
5+6	42,000	43,300	44,600	46,000	47,600
7 יהודים ואחרים	32,700	35,900	39,600	43,300	47,000
7 ערבים	13,500	15,600	17,600	19,900	22,300
8	28,800	30,400	32,900	35,900	39,000
91+92	35,300	36,900	39,200	42,200	45,300
93+94	44,100	45,700	47,700	50,200	52,600

מקור: עיריית תל אביב-יפו

והתפלגות גדלי משקי הבית ברמה כלל-עירונית יהיו דומים לאלו הקיימים היום. בהתאם לכך תוספת האוכלוסייה הצפוייה בשתי החלופות (90.6-107.3 אלף תושבים) תתורגם ל-41 אלף עד 49 אלף משקי בית במצטבר או בין 2,100 משקי בית עד 2,400 משקי בית מדי שנה.

דרכים להשפיע על תמהיל הדירות בתכנית חדשה

ניתן להשפיע על תמהיל הדירות בתכנית באמצעות כלים סטטוטוריים שונים. לדוגמא, סעיף 63ב לחוק התכנון והבנייה (תיקון 101), התשע"ד-2014 מחייב תמהיל של דירות קטנות. כמו כן ניתן להכתיב את תמהיל גדלי הדירות בתכנית הסטטוטורית ברמת המבנה או ברמת מתחם בתכנית. במסגרת סעיף 4 במבנה אחיד לתכניות (מבא"ת) "יעוד קרקע ושימושים" בס"ק "הוראות" – ניתן לפרט את התמהיל המוצע ברמת הייעוד. בנוסף, בלוח 5 במבא"ת "טבלת זכויות והוראות הבנייה – מצב מוצע" – ניתן לקבוע את התמהיל ברמת המגרש.

איור 11 ואיור 12 מציגים דוגמאות של תכניות מפורטות שציינו את התמהיל, הן ברמת הייעוד והן ברמת המבנה בהתאמה. התכנית המודגמת באיור 6 מגדירה את התמהיל בחלוקה לפי חדרים ואילו בתכנית המוצגת באיור 7, צוין שיעור מינימלי של יח"ד קטנות (בשטח עד 85 מ"ר).

איור 11. דוגמא מסעיף 4 במבא"ת – ברמת הבניין

4.2	**מגורים ב'**
	צריכה להיות לאורך 60% לפחות מחזית של יחידת דיור.
4.3	**מגורים ג'**
4.3.1	**שימושים**
	א. מגורים ושימושים נלווים למגורים. ב. משרדים לבעלי מקצועות חופשיים ובתנאי שהמשרד משמש את בעל הדירה שגר בה. ג.מסחר קמעוני לטובת תושבי השכונה בתאי השטח בהם מסומנת "חזית מסחרית".
4.3.2	**הוראות**
א	**בינוי ופיתוח** 1. בניין גדל והרחבות בניין עתידיות : א. תמהיל יחידות הדיור במגרשים הכוללים בניין גדל יהיה כדלקמן : - 25% יחידות דיור בנות 3 חדרים. - 25% יחידות דיור בנות 3 חדרים עם אפשרות הרחבה ל 4 חדרים. - 25% יחידות דיור בנות 4 חדרים. - 25% יחידות דיור בנות 5 חדרים. תותר סטייה מתמהיל זה עד ל- 10% מסך מס' יחידות הדיור. ב. היתר בניה לבניין יוגש באופן שבו יוצגו מלוא זכויות הבניה לתא שטח כפי שהן מפורטות בטבלה 5.

איור 12. דוגמא מסעיף5 במבא"ת - ברמת הייעוד

4.1	שם ייעוד : מגורים ד'	
4.1.1	שימושים	
א.	מגורים	
ב.	חניה	
ג.	מחסנים וחדרים טכניים	
4.1.2	הוראות	
א.	עיצוב אדריכלי	1. תוספת הבניה במגרש תבוצע בדומה למצוייץ בנספח הבינוי המנחה. שני המבנים המערביים, הגובלים בשצ"פ יהיו בני 8 קומות, המבנים בחזית הדרומית יהיו בני 4 ו 5 קומות ובחזית הצפונית מבנה/מבנים בני 6 קומות מעל כניסה קובעת. כן יבנו קומות מחסנים וחניה מתחת לקומות העיקריות, הכל כמצוייץ בטבלה 5. 2. בבניינים 1 ו-2 לא תפחת הנסיגה של קומות 7 ו-8 מ- 2 מ' לפחות במחצית היקף החזיתות. בבנייין 1 – בחזיתות המערבית והדרומית ובבנייין 2 – בחזיתות המערבית והצפונית. 3. יותרו מרפסות מקורות וקונזוליות בתחום קווי הבנין הקבועים בתשריט ובנספח הבינוי בלבד. לא תותר חריגה של המרפסות אל מעבר לקווי הבנין האמורים. שטח המרפסות ייקבע לעת הוצאת היתר הבניה. 4. הבניה תבוצע באבן טבעית מרובעת ומסותת. יאסר שימוש באבן נסורה. יותר שימוש בחומרי גמר נוספים דוגמת זכוכית, מתכת ועץ. 5. תמהיל יח"ד כך ששטחן של לפחות 25% מסה"כ יחידות הדיור לא יעלו על 85 מ"ר עיקרי.] 6. התכסית העילית של הבינוי תהיה 45% משטח מגרש והתכסית התת קרקעית תהיה עד 80% משטח מגרש.

<u>כיצד ניתן להבטיח מימוש מדיניות תמהיל בשלב הבקשה להיתר?</u>

גם אם ניתן להגדיר בתכנית חדשה תמהיל דיור מפורט, לא בהכרח רצוי לעשות זאת. קביעה קשיחה מדי עלולה להקשות על מימוש התכנית, ככל שתנאי השוק ישתנו באופן משמעותי לאחר אישור התכנית. כמו כן לא כל תמהיל מתאים בהכרח למגוון טיפוסי בנייה שונים. מאידך גיסא, העדר התייחסות לתמהיל בכלל, עלול לאיין את היכולת של העירייה ומוסדות התכנון להשפיע על התמהיל, כאשר הם סבורים ששיקולי כדאיות כלכלית בלבד לא יניבו את התמהיל הרצוי. בהתאם לכך רצוי לאפשר ליזם/מגיש התכנית מידה של גמישות בקביעת התמהיל, בד בבד עם הנחיות מטעם מוסדות התכנון לגבי מנעד התמהיל רצוי.

חלופות להסדרת תמהיל גדלי הדירות

לאור האמור לעיל נבחנו ארבע חלופות באמצעותן ניתן להסדיר את תמהיל הדיור (לוח 11). בכל החלופות המוצעות, תגדיר התכנית את סה"כ אחוזי הבנייה וסה"כ יח"ד.

- חלופה 1 - מוגדר התמהיל באמצעות קביעה קשיחה של שיעור גדלי הדירות לפי חדרים
- חלופה 2 - מוגדר מנעד לכל גודל דירה (לדוגמא בין 20-25% דירות שני חדרים, בין 30-35% דירות ארבעה חדרים וכדו').
- חלופה 3 - נקבע אחוז הדירות הקטנות ושטח ממוצע לדירה, ללא פירוט התמהיל של שאר גדלי הדירות
- חלופה 4 - הגמישה מבין כלל החלופות, מוגדרים מנעדים, הן של דירות קטנות והן של דירות גדולות ושטח ממוצע לדירה, מבלי להתייחס לדירות בכל קבוצות גודל.

לוח 11. חלופות להסדרת תמהיל הדיור

מספר החלופה	פירוט ההסדרה
1	קביעת סה"כ יח"ד ואחוז דירות 2,3,4 ו-5 חדרים ויותר
2	קביעת סה"כ יח"ד ומנעד דירות 2,3,4 ו-5 חדרים ויותר
3	קביעת סה"כ יח"ד, אחוז דירות קטנות ושטח ממוצע ליח"ד
4	קביעת סה"כ יח"ד, מנעד דירות קטנות, מנעד דירות גדולות ומנעד שטח ממוצע ליח"ד

הערכת החלופות

החלופות הוערכו לפי אמות המידה כדלהלן:

- הגברת הסיכויים להשגת התמהיל הרצוי
- גמישות לתנאי שוק משתנים ולאי-ודאות
- התאמה לסוגי בנייה וטיפוסי בינוי שונים
- מניעת מקרי קיצון
- פשטות ביישום.

כמו כן, נבדקו תכניות שונות כדי לבחון את מגוון התוצאות שעשויות להתקבל, לפי כל חלופה. לאחר ניתוח והערכת החלופות, הוחלט להגדיר מנעד של גדלי דירות במונחי שטח ולא במונחי חדרים (לוח

12). בהתאם לכך, המדיניות המוצעת לכל אזור מבחינת תמהיל הדיור תוגדר במנעד משתנה של דירות לפי טווחי השטחים אלה.

לוח 12. מנעד גדלי דירות לצורך קביעת מדיניות תמהיל בכל אזור		
סוג דירה	**טווח שטח (מ"ר)***	**התפלגות תמהיל הדירות המוצע לשכונה (ב-%)**
קטנה מאוד	עד 50	
קטנה	51-85	ייקבע בהתאם למדיניות לכל אזור
בינונית	86-100	
גדולה	100 ויותר	
* טווח השטח ע"פ נתוני ארנונה		

<u>קביעת מדיניות תמהיל הדיור</u>

מדיניות תמהיל הדיור באזור כלשהו (רובע, תת-רובע, שכונה וכדו') אמורה להיגזר מיעדי תכנון כלליים לאזור - לאלו קבוצות אוכלוסייה מכוונן הפיתוח, מהם טיפוסי הבינוי שישתלבו עם המרקם הבנוי הקיים או הצפוי, מהם שימושי הקרקע המוצעים לאזור ועוד. באופן כללי, תכנית המתאר של העיר קבעה יעדים שונים לאזורי משנה מבחינת צפיפויות, אזורים לשימור, מינונים שונים של שימושי קרקע שונים ועוד. מדיניות תמהיל הדיור אמורה להתחבר ליעדים אלה, להשלימם ולפרטם.

לוח 13 מציג סדרת שאלות שאמורות לסייע בהליך גיבוש מדיניות התמהיל. שאלות אלו הן מנחות ואמורות לשמש כשאלות מפתח לחדוד יעדים; לאיתור חסרים בסוגי בינוי במלאי הקיים; לזיהוי קבוצות אוכלוסייה לגביהן ישנם חסרים או חסמים; לאפשר התייחסות לתמורות הצפויות במצאי הדיור הקיים ככל שאלו ישפיעו על התמהיל ועוד.

לוח 13. שאלות מנחות לקביעת יעדי התכנון בהקשר לתמהיל
1. מהם היעדים הייחודיים לשכונה שהוגדרו בתכנית המתאר?
- סוגי הבינוי
- צפיפויות (רח"ק)
- דיור בר השגה

2. מהם יעדי התכנון לעניין פרופיל השכונה?
3. האם זוהו חסרים של צרכי דיור של קבוצות אוכלוסייה?
- אם כן, למי? _ משפחות עם ילדים, __ קשישים, __ יחידים, __ אחר
4. צפי דירות מתיישנות שיצאו ממלאי הדיור?
5. האם צפויים מיזמי פינוי ובינוי ובאלו היקפים?
6. האם צפויים מיזמי תמ"א 38 ובאלו היקפים?
7. האם יש רצון לעודד כניסת אוכלוסייה אחרת לשכונה? אם כן, אלו סוגי משקי בית?
8. האם יש רצון למתן תופעות ג'נטרפקציה?

<u>מתווה לגיבוש מדיניות התמהיל לאזורי המשנה</u>

כדי ליצור בסיס אחיד לגיבוש מדיניות תמהיל הדיור באזורי המשנה הוכן מתווה אחיד. המתווה מתייחס לקבוצה ממוקדת של משתנים רלוונטיים, ויעדי מדיניות ספציפיים שיהוו תשתית תכנונית לקביעת התמהיל הרצוי (איור 13). המתווה אמור לשמש תשתית לקבלת החלטות תכנוניות בקשר לתמהיל, תוך התייחסות למכלול השיקולים התכנוניים, הכלכליים, החברתיים והאחרים בעת גיבוש התכנית.

איור 13. המתווה לגיבוש מדיניות תמהיל הדיור לאזורי משנה

המשתנים הדמוגרפיים - התפלגות גדלי משקי בית (של נפש אחת, 2, 3, 4, ו-5 נפשות ויותר), אחוז משקי בית עם בני 65 ויותר ואחוז משקי בית עם ילד/ים עד גיל 17 והרכב הגילאים (באחוזים)

משתני דיור - התפלגות גדלי הדירות בחלוקה לארבעה טווחים (עד 50 מ״ר, 51-85 מ״ר,86-100 מ״ר ו-מעל 100 מ״ר) וכן נתונים על רווחת הדיור (מ״ר לנפש), ואחוז משקי בית לפי מספר חדרים בדירה

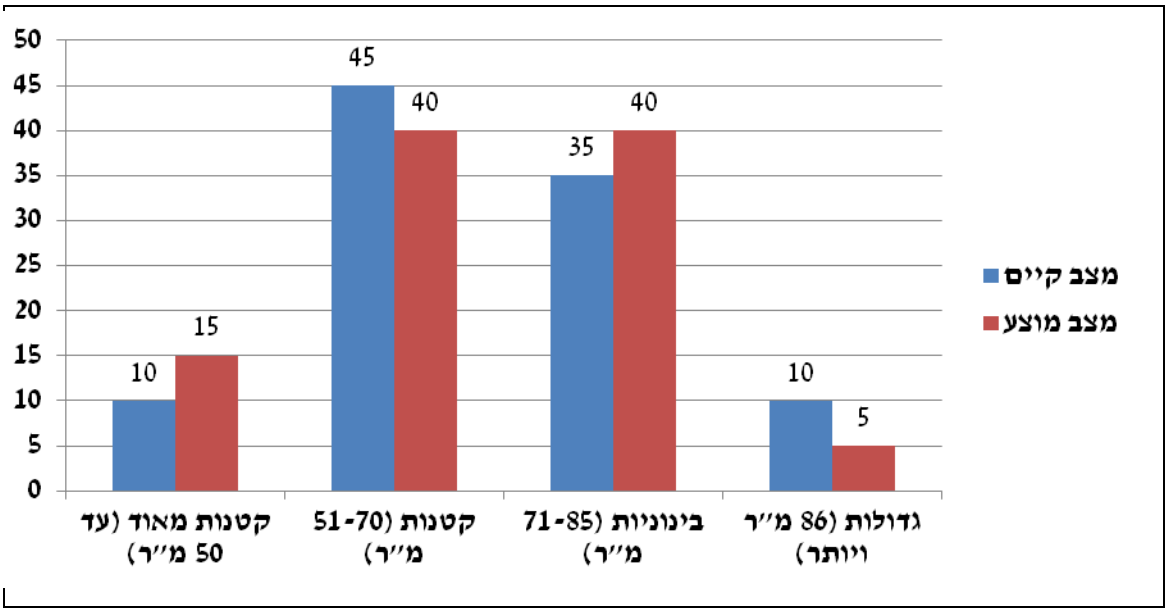
יעדי תכנון כלליים - כפי שמפורט בלוח 13 לעיל.

תמהיל מוצע - איור ולוח שיפרטו את המצב הנוכחי ויעדי התמהיל בארבע קבוצות גדלי דירות שצוינו (לוח 14 ואיור 14 כהדגמה.)

לוח 14. תמהיל דיור קיים ומוצע לשכונה X (ב-%) (הדגמה)

סוג	מצב קיים	מצב מוצע
קטנות מאוד (עד 50 מ״ר)	10	15
קטנות (51-70 מ״ר)	45	40
בינוניות (71-85 מ״ר)	35	40
גדולות (86 מ״ר ויותר)	10	5

איור 14. תמהיל דיור קיים ומוצע לשכונה X (ב-%) (הדגמה)


50
45
40
35
30
25
20
15
10
5
0
45
40
40
35
15
10
10
5
מצב קיים
מצב מוצע
קטנות מאוד (עד 50 מ"ר)
קטנות (51-70 מ"ר)
בינוניות (71-85 מ"ר)
גדולות (86 מ"ר ויותר)

5. היבטי יישום

מבוא

יישום מדיניות תמהיל הדיור אמור לקבל ביטוי הן במסמכי מדיניות אזוריים והן במסמכים סטטוטוריים (איור 15). מסמכי מדיניות אזוריים נגזרים ממדיניות כלל-עירונית כגון חזון העיר ותכנית המתאר ומתייחסים למגוון היבטים, בין היתר, לנושא הצפיפות, סוגי בינוי, התחדשות עירונית, צרכי מוסדות ציבור, עירוב שימושים ועוד. כלי התכנון שקובעים את תמהיל הדיור שפורטו לעיל, אמורים להשתלב כחלק ממסמכי מדיניות אלה, בכל הקשור לתמהיל חברתי ותמהיל סוגי דיור. כפי שתואר בפרקים הקודמים, לתמהיל הדיור יש ביטוי סטטוטורי, הן ברמת התכנית לגבי תכניות חדשות, והן ברמת היתרי בנייה לגבי תכניות בתוקף. בהמשך הפרק נפרט את השימוש הסטטוטורי המוצע לשלב את נושא תמהיל הדיור.

לעיתים כדאי לאפשר את קביעת התמהיל בתכנית עיצוב ולא בתכנית סטטוטורית. במקרה כזה צריך לגבש הוראה כללית בתכנית הסטטוטורית שתחייב קביעת תמהיל דיור בתכנית העיצוב.

איור 15. היבטי יישום תמהיל הדיור

עקרונות כלל-עירוניים

מדיניות תמהיל הדיור באה לידי ביטוי הן ברמה הכלל-עירונית והן ברמה השכונתית. ברמה הכלל-עירונית, מוגדרים הכללים שתקפים בכלל רחבי העיר והם מהווים היגדים יציבים, ללא קשר לסוג השכונה, מיקומה, טיפולוגיות הבינוי בתוכה וכדו'.

להלן נפרט את העקרונות המרכזיים המוצעים לתמהיל הדיור ברמה כלל-עירונית.

5. **עידוד תמהיל בכל הרמות** – רצוי לעודד תמהיל דיור מגוון, היכן שניתן, בכל רחבי העיר: ברמת רובע, תת-רובע, שכונה, רחוב, ובבניינים רבי-קומות, עד רמת הבניין. בדרך זו ניתן להימנע מיצירת קוטביות בין חלקי העיר ובמקביל להנות מהיתרונות הקשורים לתמהיל מלאי הדיור ותמהיל חברתי, כפי שפורטו בפרק 1 לעיל.

6. **שטח דירה מינימלי** - בעבר קיבלה הוועדה המקומית החלטות שונות בדבר שטח מינימלי של יח"ד[2]. קביעת שטח דירה מינימלי נועדה למנוע מצב של ריכוז דירות קטנות מאוד במבנה או בתכנית. יצוין, כי תקנות חוק התכנון והבנייה (בקשות להיתר, תנאיו ואגרות), התש"ל-1970 מגדירות שטח מינימלי של *חלקי* בניין ורוחב מינימלי של קירות תקנות (מס' 3), התש"ם-1980 לפיהן השטח המינימלי לחדר מגורים בדירה בת חדר אחד הוא 12 מ"ר (סע' 2.04) (א) (2). מתקנות אלה ניתן לחשב את שטח הדירה המינימלי ע"י חיבור חלקי הדירה המתחייבים (חדר מגורים וחדר שירותים.

מוצע לבחון את נחיצות הקביעה של שטח מינימלי לדירה, לאחר שיאומצו הכללים בדבר תמהיל הדיור. בערים שונות בארה"ב כגון ניו יורק, סן פרנציסקו וסיאטל נבחנות דרכים לתכנון וביצוע דירות קטנטנות (micro-apartments), במיוחד עבור משקי בית קטנים ובעלי הכנסה בינונית ומטה (Infranca, 2014) (Iglesias, 2014)[3]. אם יוחלט להמשיך לקבוע שטח מינימלי של יח"ד שהוא שונה מזה שנקבע בתקנות התכנון והבנייה, יש להבטיח כי קביעה זו לא תמנע תכנון יח"ד קטנות עבור יחידים, צעירים ומבוגרים גם יחד.

7. **מניעת תמהיל חד-גווני בבניין** - ככלל, יש להימנע מתכנון מבנים חד-גווניים בעלי דירות באותו טווח גדלים. בהתאם לכך מוצע כי במבנים רבי-קומות עם 40 יח"ד יותר, לא יאושרו בקשות

---

[2] ראו לדוגמא **תכנון ובנייה - מידע כללי**, החלטת הוועדה מיום 8/12/2004 בדבר שטח מינימלי של יח"ד ברחובות מסחריים בהיקף של 35 מ"ר שטח עיקרי. www.tel-aviv.gov.il/Download/תכנון%20ובנייה%20-%20מידע%20כללי.pdf

[3] יצוין כי גם בעיריית ניו יורק, תקנות האיזור קבעו שטח מינימלי של דירה בהיקף של כ-37 מ"ר (400 feet) אולם הם החריגו את ה-micro-apartments לצורך זה.

להיתרים בהם כל יח״ד הן חד-גווניות (בנות אותו טווח שטח). מוצע שהכלל לא יחול על מיזמי בית גיל הזהב או מעונות לסטודנטים.

8. **<u>דיוריות</u>** - דיורית (Accessory dwelling unit, “Granny flat”, Secondary unit, etc.) היא יחידת דיור נלווית הסמוכה ליחידה ראשית, גדולה יותר. היחידה הנלווית עונה על כל דרישות התפקוד של יחידת דיור עצמאית, לרבות כניסה נפרדת, מטבח ושירותים. היחידה הנלווית יכולה לתפקד כחלק מהדירה הראשית או בנפרד ממנה. הדיורית היא יחידת דיור נלווית, סמוכה, או עצמאית המתאימה לקהל יעד מגוון - רווקים, קשישים, זוגות צעירים, משפחות חד-הוריות ועוד. היא מאפשרת גמישות רבה למשק הבית לתת מענה לצרכי דירה שלו על פני מחזוריות משק הבית. מוצע לגבש כללים כלל-עירוניים בתכניות חדשות בקשר לדיורית ובין היתר, שטח מינימלי ליחידה הראשית, אחוז מרבי של דיוריות במבנה, תקן חנייה ועוד.

8. <u>הגדרת טיפולוגיית גדלי הדירות</u> - - כאמור, רצוי לעודד תמהיל מגוון בכל רמות התכנון. יחד עם זאת, מובן כי במיזמי בנייה צמודת קרקע , כגון בתים חד- או דו-משפחתיים, קוטג׳ים טוריים וכדו׳ - ככל שיהיו כאלו בעיר תל אביב-יפו - מוצע להחריג אותם מעמידה בדרישות תמהיל, זאת בעיקר עקב חוסר היעילות של בניית יח״ד קטנות בבנייה צמודת קרקע.

9. **<u>התחדשות עירונית</u>** - ככל שרצוי להבטיח תמהיל מגוון של גדלי יח״ד, מוצע לפעול לא להקטין את מלאי יח״ד הקטנות הקיימות במיזמי התחדשת. כידוע, בדרך כלל פרויקטים של פינוי-בינוי מתאפשרים במקדמי ציפוף משמעותיים (פי שלושה ויותר). ככלל, רצוי לשמר את המספר האבסולוטי של יח״ד הקטנות שהיו במבנה הקיים (ערב פינויו) בפרויקט החדש, גם אם יקטן משקלן של יח״ד הקטנות מכלל יח״ד בפרויקט החדש.

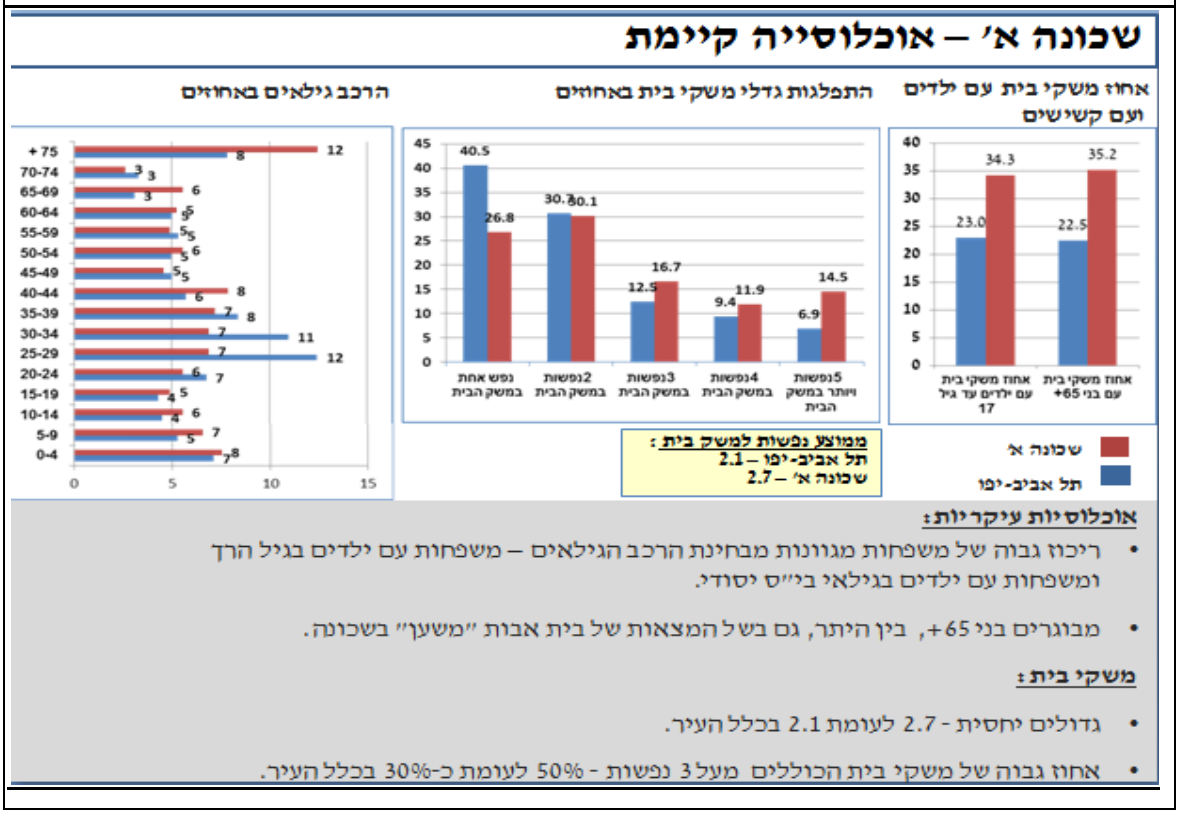
<u>מדיניות שכונתית -״ מתווה שכונתי ״</u>

כפי שתואר בפרק 4, **גיבוש מדיניות התמהיל**, מוצע ליישם את המתווה לקביעת תמהיל הדיור ברמת השכונה. בהתאם לכך, לכל שכונה יוגדר תמהיל ייחודי, תוך התייחסות למצב הנוכחי (אפיון אוכלוסייה ומלאי הדיור), מגמות תכנוניות ומדיניות רצויה, כפי שגובשה או תגובש במסמכי מדיניות שונים. התהליך אמור להתממש תוך שימוש במתווה האחיד שפורט באותו וכן בבדיקה איכותנית של פוטנציאל המימוש באותה שכונה (האם יש צפי באופק הנראה לעין ששטחים משמעותיים בשכונה פנויים ייבנו או ששטחים מבונים יעברו הליכי התחדשות ניכרים), מהם תרחישי התכנון מבחינת צפיפויות, סוגי בנייה וכד׳ הצפויים בשכונה. בהתאם לכך לכל שכונה יוגדר תמהיל רצוי שמהווה כיוון רצוי - גם אם בפירוש אין להתייחס למספרים בכל טווח גדול כאל יעד כמותי וקשוח, שאין לסטות ממנו). הדרכים לממש את היעדים בעניין גדלי הדירות יהיו בעיקר סטטוטוריים - הן בעת עריכת תכניות חדשות והן במתן הקלות בשלב בקשות להיתרי בנייה בתכניות קיימות (איור 16).

איור 16. שלבים במימוש מדיניות תמהיל הדיור

התיאור להלן ממחיש את השימוש בכלי עזר כדי לגבש מתווה שכונתי על בסיס מידע זמין, ניתוח מלאי תכנוני וגיבוש מדיניות מוצעת (איורים 17-22).

איור 17. הדגמת מתווה שכונתי - תיאור מצב קיים: אוכלוסייה



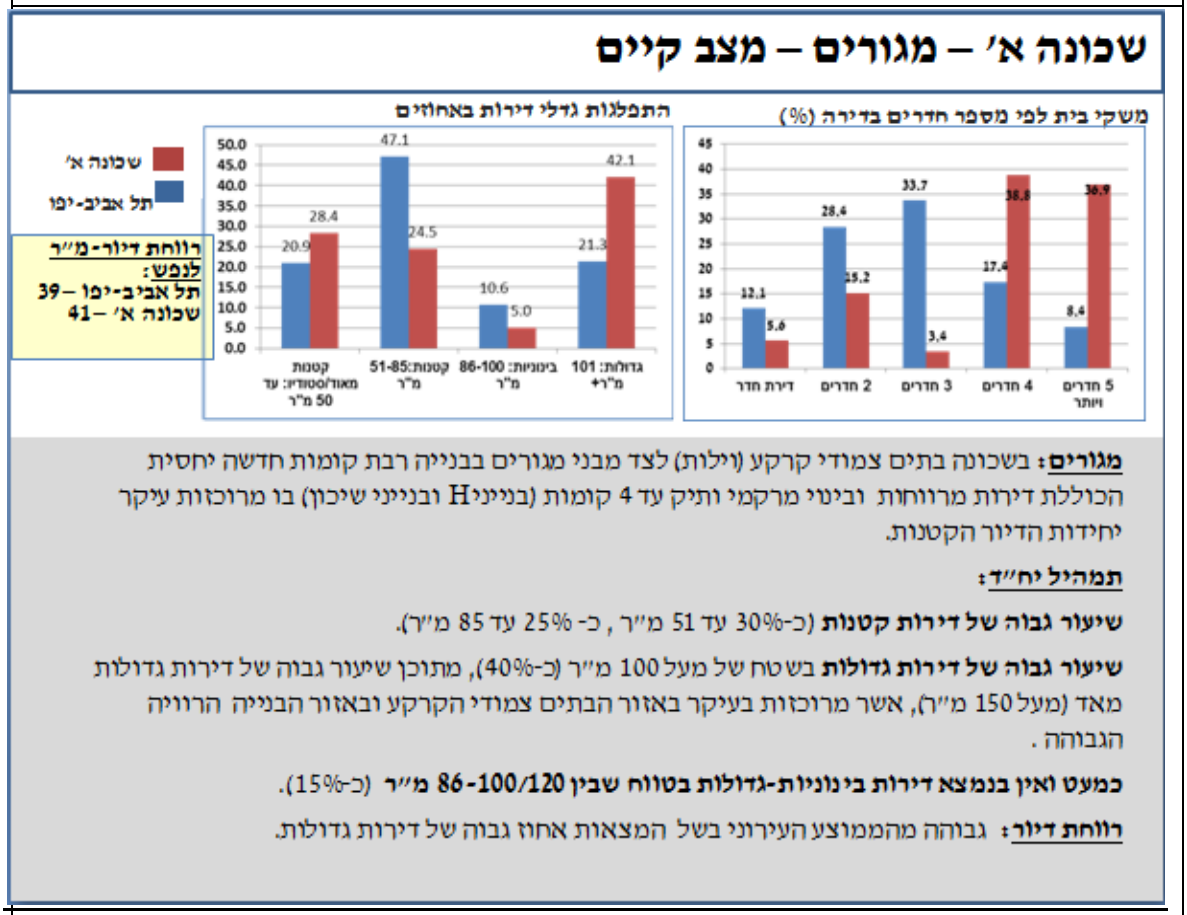
אפיון האוכלוסייה הקיימת מתמקד בשלושה משתנים דמוגרפיים:

1. פירמידת גילאים
2. התפלגות גודל משק בית
3. ילדים וקשישים.

שלב זה נועד להצביע על ריכוז של קבוצות אוכלוסייה שצורכות מוסדות חינוך או שירותים לגיל השלישי וכן התפלגות גודל משק בית, לרבות השוואה בין השכונה לממוצע הכלל-עירוני.

השלב הבא מתייחס להיבט הפיזי - מלאי יח"ד הקיימות. הוא כולל מידע לגבי התפלגות גדלי הדירות, מקובצים לארבע קבוצות וכן נתונים מהמפקד אודות משקי בית, לפי מספר חדרים בדירה.

איור 18. הדגמת מתווה שכונתי - אפיון מלאי מגורים קיים



אפיון מלאי המגורים הקיים מתמקד בשני משתני דיור:

1. התפלגות שטחי דירות (ארנונה)

2. התפלגות גודל דירות (חדרים)

כאמור, מקור נתוני שטחי הדירות ארנונה, כאשר הגדרת השטחים שונה מזו הנהוגה בתכניות הסטטוטוריות.

איור 19. הדגמת מתווה שכונתי - מיפוי שכונתי של שטח ממוצע ליח"ד לפי בניין

המרכיב הנוסף בגיבוש המתווה השכונתי קשור למימד התכנוני. איור 20 מציג הדגמה של מיפוי השכונה לפי התפלגות יח"ד, לפי בניין וכן תמונות מדגמיות של מלאי הדירות בשכונה.

איור 20. הדגמת מתווה שכונתי - מגמות תכנוניות

איור 21. הדגמת מתווה שכונתי - מגמות תמהיל דיור רצוי

שכונה א' – תמהיל דיור רצוי

שאלות מנחות לקביעת תמהיל הדיור הרצוי בשכונה

אוכלוסייה:

- מה הם יעדי התכנון עבור פרופיל האוכלוסייה הרצוי בשכונה?
- האם יש רצון לעודד כניסת אוכלוסייה אחרת לשכונה? אם כן, אלו סוגי משקי בית?
- האם יש רצון למתן תופעות של ג'נטריפיקציה?
- האם זוהו חסרים של צרכי דיור של קבוצות אוכלוסייה? אם כן, למי?

מגורים:

- מה הן הכוונות התכנוניות על פי תכנית המתאר העירונית?
- האם צפויים מיזמי פינוי בינוי ? מה היקפם? אלו סוגי דירות מצויות במבנים שאמורים להיהרס?

גיבוש מסקנות ותובנות לעניין התמהיל

תובנות ומסקנות

אוכלוסייה :

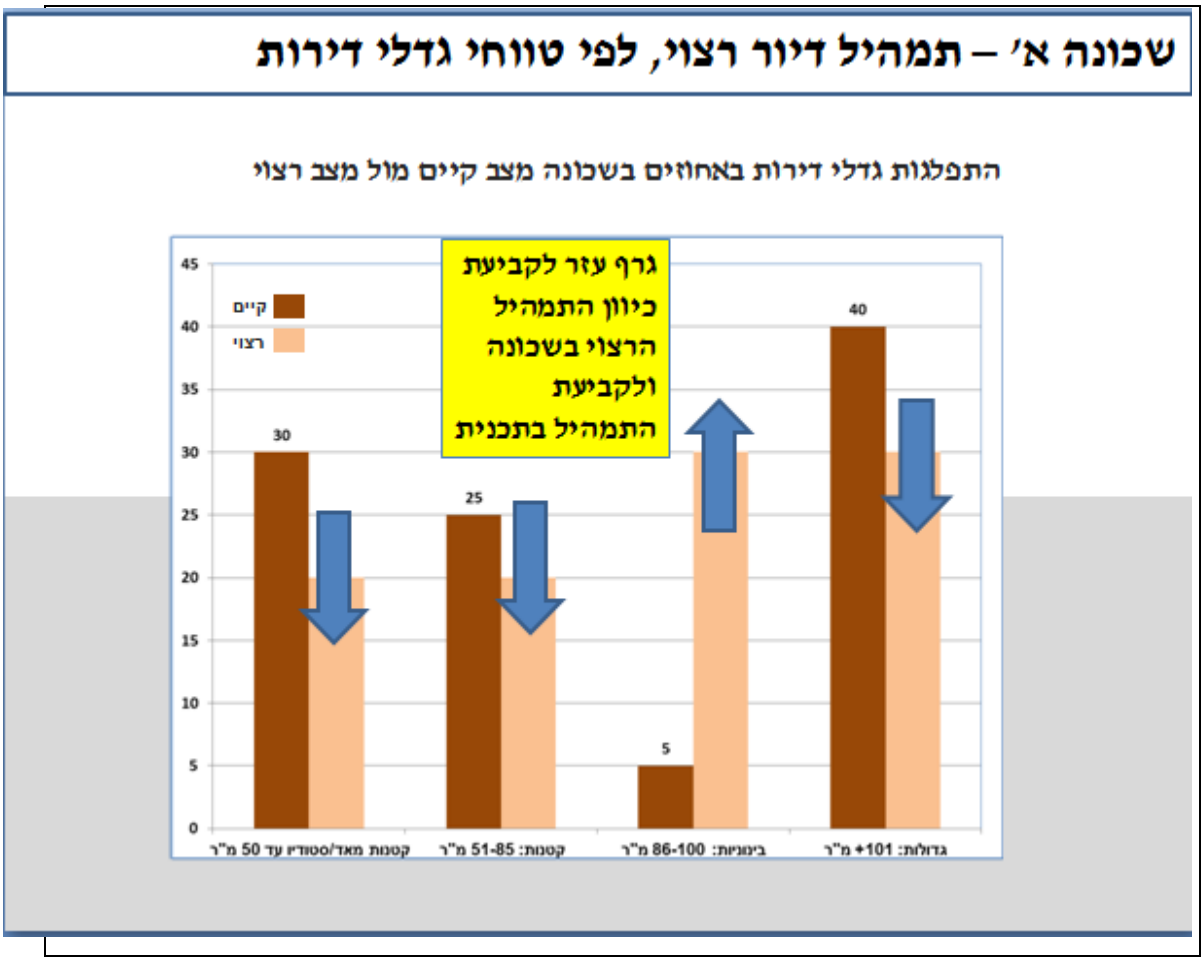
עידוד מגורים של משפחות מגוונות מבחינת הרכב גילאי הילדים וגודל משק הבית.

מגורים :

בשל ההיקף המצומצם של דירות בינוניות בשכונה וההיקף הגדול של יח"ד גדולות מאד, בעיקר בבינוי צמוד קרקע שהינו קשה להשגה, חשוב לייצר דירות בינוניות בשטח של 86-100 מ"ר ולשמור על דירות גדולות בשטח של 100-140 מ"ר. דירות אלו אמורות לתת מענה למשפחות צעירות ולמשפחות בוגרות יותר.

בנוסף, תהליכים של פינוי ובינוי עלולים לצמצם את מספר יח"ד הקטנות עד 51 מ"ר ולכן יש לשמור על שיעור של לפחות 20% בכלל השכונה (כיום מהוות 30%).

איור 22. הדגמת מתווה שכונתי - תמהיל דיור רצוי, לפי טווחי גדלי דירות



איור 22 מהווה מעין גרף עזר לקביעת כיוון התמהיל הרצוי בשכונה ולקביעת התמהיל בתכנית. אמצעותו ניתן להפיק לקחים ומשמעויות לצרכי תכנון.

הכללים להסדרה תכנונית

נבחנו מספר חלופות בקשר לתנאי סף להחלת הכללים הקשורים לתמהיל הדיור. חלופות אלה התייחסו לשלושה סוגי בינוי ולשלושה מצבי תכנון כדלהלן: **סוגי בינוי**

4. **צמודי קרקע** - כגון חד או דו-משפחתיים וקוטג'ים טוריים בצפיפות נטו של עד 6 יח"ד לדונם
5. **בנייה מרקמית** - בעיקר בנייה רציפה לאורך הרחובות, קווי בניין אפס, עד 10-12 קומות
6. **בנייה גבוהה** - בנייה מעל 12 קומות.

מצבי תכנון

4. **תכנית חדשה**
5. **בקשה להיתר ללא הקלה**
6. **בקשה להיתר עם הקלה**.

לוח 15 מפרט את ההמלצות לגבי החלת הכללים להחלת מדיניות תמהיל שפורטו, מתוך רצון להשפיע באופן מיטבי על תמהיל הדיור מחד, ולהימנע מהכבדה ניהולית מאידך. ההמלצה היא לכלול את היבטי תמהיל הדיור על פי המתווה שפורט לעיל על תכניות חדשות, למעט על תכנית המכילות צמודי קרקע בלבד (ככל שיהיו כאלה בעתיד). לגבי תכניות קיימות, ממליצה הוועדה להתמקד בבקשות להיתר הכוללות הקלה כלשהי, ללא קשר לסף כניסה מבחינת מספר יח"ד הכלולות בבקשה.

לוח 15. הכללים המוצעים להחלת מדיניות התמהיל הדיור על תכניות ובקשות להיתרים

טיפולוגיה אופיינית של בינוי חדש	תכנית חדשה על מגרש בנוי/פנוי		היתר ללא הקלה למגרש בנוי/פנוי	תכנית קיימת: היתר + הקלה למגרש בנוי/פנוי	
	נקודתית (עד 40 יח"ד)	גדולה (40 יח"ד ויותר)		נקודתית (עד 40 יח"ד)	גדולה (40 יח"ד ויותר)
צמוד קרקע	לא רלוונטי				
מרקמי					
גבוה					
מקרא:	לדיון לעניין התמהיל		פטור מדיון		

<u>הגדרת השטחים לצורך קביעת תמהיל הדיור</u>

כפי שתואר לעיל בפרק 3, **אמצעים להשגת תמהיל הדיור**, מדידת השטח לצורך התכנון שונה מזו הנהוגה לצרכי ארנונה. השטחים הסטטוטוריים נמדדים לפי תקנות התכנון והבנייה (חישוב שטחים ואחוזי בניה בתכניות ובהיתרים), התשנ"ב-1992. לעומת זאת, השטחים המקובצים ע"י העירייה על בסיסי ארנונה (המכונים לפעמים "שטח פלדלת" ובעבר "שטח ספונג'ה") נמדדים לפי צו ארנונה כללית, המאושרת ע"י מועצת העירייה. מכיוון שתיאור המצב הנוכחי מתבסס על שטחי ארנונה ומדידת שטחים בתכניות ובהיתרים מתבססת על שטחים "סטטוטוריים", יש צורך במפתח המרה לתרגם שטחים מהבסיס הראשון לבסיס השני.

לוח 16 מפרט את המרכיבים הכלולים בהגדרת שטח לדירה בתכניות ובהיתרים לעומת ההגדרות בארנונה. כפי שניתן לראות, "שטח מרבי" כולל את מעטפת הבית מעל פני הקרקע, לרבות פנים הבית, המרחב המוגן הדירתי (ממ"ד) וחלקו היחסי של הרכוש המשותף, כגון חדר מדרגות ומבואה.

כמו כן שטח עיקרי מתייחס לפנים הבית, ***למעט*** שטח הממ״ד. לעומת זאת, שטח ארנונה מתייחס לכל מה שבתוך הדירה, לרבות הממ״ד (שטח ״פלדלת״.

לוח 16. המרכיבים הכלולים בהגדרת שטח דירהם: תכניות והיתרים לעומת ארנונה			
מרכיב	**שטח מרבי**	**שטח עיקרי**	**ארנונה/פלדלת**
רכוש משותף	V	X	X
ממ״ד (12.5 מ״ר)	V	X	V
פנים הבית	V	V	V
מקרא: V = כלול X= לא כלול			

כדי להמחיש את היחסים בין הגדרות השונות של שטח דירה מתאר לוח 17 דירה בשטח של 75 מ״ר עיקרי+ ממ״ד בבניין מגורים בן ארבע דירות לקומה וגרעין של 40 מ״ר לקומה. כפי שניתן לראות, בדירה זו השטח העיקרי הוא, 75 מ״ר שהוא שטח ארנונה/פלדלת כולל את הממ״ד (תוספת של 12.5 מ״ר) אבל לא את הרכוש המשותף (10 מ״ר) ואילו ״השטח המרבי״ כולל את כלל השטחים הנוספים (תוספת ממ״ד בן 12.5 מ״ר ורכוש משותף בן 10 מ״ר).

לוח 17. השוואה ביו הגדרות השונות לשטח דירה בת 75 מ״ר שטח עיקרי + ממ״ד			
	שיטת המדידה		
אפיונים	**״פלדלת״**	**״שטח עיקרי״**	**״שטח מרבי״**
מה כלול בהגדרה?	לשטח כל דירה יש להוסיף חלק יחסי של הגרעין, לובי ויציאה לגג	ללא ממ״ד וללא חלקים יחסיים ברכוש משותף	כל השטח בבעלות דייר, לרבות ממ״ד וחלק יחסי ברכוש משותף
מה השטח שמתקבל?	87	75	97
מה השטח שלא נכלל? (בניכוי הלובי ושטחים תת-קרקעיים)	10	22	0
סה״כ	***97***	***97***	***97***

כלי עזר מחשובי דינאמי – לקביעת היקף יח"ד ותמהיל גדלי דירות

העבודה מציעה כלי עזר מחשובי דינאמי (קובץ excel) שיסייע למתכנן בקביעת היקף יח"ד בפרויקט ותמהיל גדלי דירות בתכנית. הכלי מאפשר להזין נתונים בחלופות שונות כדי לבחון משמעויות שונות באשר לתמהיל הרצוי בתכנית ובין היתר במצבי שונים לבדיקה כגון :

- כאשר ידוע שטח התכנית המיועד למגורים בדונמים ו/או ברח"ק ורוצים לקבוע את אחוז הדירות לפי קבוצות גודל
- כאשר ידועים סה"כ יח"ד ושטח ממוצע ליח"ד ורוצים לבחון תמהילים שונים של גדלי דירות
- כאשר רוצים לבחון מקדמי המרה שונים בין הגדרת שטחים לפי קבצי ארנונה לבין הגדרת שטחים לפי הכללים הסטטוטוריים של שטח מרבי ושטח עיקרי.

בהתאם לכך הכלי הדינאמי מאפשר לבחון את המשמעויות השונות כאשר שינויי הפרמטרים המרכזיים (לוח 18).

לוח 18. כלי לחישוב מספר יח"ד ושטח ממוצע לדירה ברח"ק נתון עם תמהיל מוצע (דוגמא)

תמהיל סוגי דירות	נתוני ארנונה			נתונים לתכנית שנבחנת		
קבוצת גודל דירה	טווח שטח תחתון מ"ר)	טווח שטח עליון (מ"ר)	ממוצע לטווח (מ"ר)	ממוצע טווח שטח מרבי (מ"ר)	שיעור רצוי (יח"ד)	מספר יח"ד בכל קבוצה
קטנה מאוד	35	50	42.5	65	30	148
קטנה	51	85	68	90.5	25	123
בינונית	86	100	93	115.5	25	123
גדולה	101	160	130.5	153	20	98
סה"כ /ממוצע שטח				101.60	100	50,000
סה"כ יח"ד						492

המשך יישום ההמלצות בדבר התמהיל השכונתי

המשך יישום ההמלצות כרוך באימוץ המתווה על השכונות השונות - ניתוח מצב קיים מבחינת אוכלוסייה, אפיון מלאי הדיור הקיים, קביעת יעדים תכנוניים ומדיניות לשכונה וקביעת יעדים

בקשר לתמהיל גדלי הדירות. בהתאם לכך יישום המתווה יבוצע בהדרגה ע"י צוותי העירייה - היחידה לתכנון אסטרטגי יחד עם צוותי התכנון הרבעיים של העירייה.

מעקב ובקרה

כעיר גדולה, התחלות בנייה בתל אביב-יפו מדי שנה מוסיפות כ- 2%-3% למלאי הנוכחי. בדרך כלל אין בתוספת בהיקף כזה לחולל בטווח הקצר שינוי משמעותי מבחינת תמהיל הדיור הנוכחי. השינוי עשוי להתרחש באופן מצטבר משך תקופה ממשוכת יותר, תוך שילוב של בנייה חדשה על קרקע פנויה, התחדשות עירונית, הרחבת יח"ד קיימות וכדו'.

בהתאם לכך, מוצע לבחון שוב את ההמלצות לעניין התמהיל השכונתי במחזור של חמש שנים בדרך זו יהיה ניתן להשוות את המצב המוצע מול המצב הנוכחי (המעודכן), לתקף את הנחות היסוד ואת המדיניות התכנונית העכשווית באותו מועד.

נספח א'

רשימת צירופי שכונות לקביעת תמהיל הדיור

מספר	שכונות מקור	שכונות לתמהיל
1	גלילות	גלילות וצוקי אביב
2	צוקי אביב	
3	אזור שדה דב	שדה דב
4	נופי ים	רמת אביב החדשה והגוש הגדול
5	'תכנית ל	תכנית ל'
6	כוכב הצפון	כוכב הצפון
7	רמת אביב ג	רמת אביב ג
8	אפקה	אפקה
9	נוה אביבים וסביבתה	נוה אביבים וסביבתה
10	רמת-אביב	רמת-אביב
11	אוניברסיטת תא	
12	מרכז הירידים פארק הירקון	
14	תל ברוך צפון	תל ברוך, תל ברוך צפון ומעוז אביב
15	תל ברוך	
16	מעוז אביב	
17	נאות אפקה ב	נאות אפקה ב
18	נאות אפקה א	נאות אפקה א
19	הדר-יוסף	הדר-יוסף

20	קרית שאול	
21	המשתלה	
22	גני צהלה ורמות צהלה	גני צהלה ורמות צהלה
23	צהלה	צהלה
24	נוה שרת	נוה שרת
25	רביבים	רביבים
26	נוה דן	נוה דן
27	רמת החייל	רמת החייל
28	עתידים	
29	נמל תל-אביב	
30	הצפון הישן - החלק הצפוני	רובע 3
31	הצפון הישן - החלק הדרומי	
32	בבלי	בבלי
33	הצפון החדש - החלק הצפוני	רובע 4
34	הצפון החדש - סביבת ככר המדינה	
35	הצפון החדש-החלק הדרומי	
36	צמרות איילון	צמרות איילון
37	לב תל-אביב	לב תל-אביב
38	כרם התימנים	כרם התימנים
39	נוה צדק	נוה צדק
40	גני שרונה	גני שרונה

41	מונטיפיורי	מונטיפיורי
42	צפון יפו	צפון יפו
43	גבעת הרצל, אזור המלאכה יפו	מבואות יפו
44	יפו העתיקה, נמל יפו	
45	עג׳מי וגבעת עליה	עג׳מי וגבעת עליה
46	צהלון ושיכוני חסכון	צהלון, שיכוני חיסכון, מכללת יפו תא ודקר
48	מכללת יפו-תא ודקר	
47	יפו ג׳ ונוה גולן	יפו ג׳ ונוה גולן, יפו ד
49	יפו ד גבעת התמרים	
50	תל-כביר, נוה עופר, יפו ב	תל-כביר, נוה עופר,יפו ב
52	פלורנטין	פלורנטין
53	נוה שאנן	נוה שאנן
54	שפירא	שפירא
56	קרית שלום ופארק החורשות (שם זמני)	קרית שלום ופארק החורשות (שם זמני)
57	נחלת יצחק	נחלת יצחק
58	ביצרון ורמת ישראל	ביצרון ורמת ישראל
59	תל-חיים	תל חיים, רמת הטייסים, אורות
60	רמת הטייסים	
61	אורות	
62	יד אליהו	יד אליהו
63	התקווה	התקווה

64	עזרא והארגזים	עזרא והארגזים
65	לבנה וידידיה	לבנה וידידיה
67	כפיר	כפר שלם רבתי
68	נוה ברבור, כפר שלם מערב	
69	נוה אליעזר וכפר שלם מזרח	
70	נוה חן	
71	ניר אביב	

נספח ב'

רשימת המשתנים שנבחנו מתוך קובץ רבעים ושכונות בתל אביב -יפו, 2014

נתון	נתון	נתון
סה"כ שטח הקרקע	יחידות למגורים	שטח ממוצע במ"ר-מסחר
שטח בנוי במ"ר סה"כ	יחידות לתעשייה	שטח ממוצע במ"ר-שירותים
שטח במ"ר מגורים	יחידות למסחר	שטח ממוצע במ"ר-אחר
שטח במ"ר תעשייה	יחידות לשירותים	אחוז בניינים של קומה אחת
שטח במ"ר מסחר	יחידות-אחר	אחוז בניינים של 2 קומות
שטח במ"ר שירותים	אחוזים : יחידות סה"כ	אחוז בניינים של 3 קומות
שטח במ"ר אחר	אחוזים : יחידות למגורים	אחוז בניינים של 4-5 קומות
אחוזים : שטח במ"ר סה"כ	אחוזים : יחידות לתעשייה	אחוז בניינים של 6-7 קומות
אחוזים : שטח במ"ר מגורים	אחוזים : יחידות למסחר	אחוז בניינים של 8 קומות ומעלה
אחוזים : שטח במ"ר תעשייה	אחוזים : יחידות לשירותים	מספר קומות ממוצע לבניין
אחוזים : שטח במ"ר מסחר	אחוזים : יחידות-אחר	אחוז בניינים שנבנו עד 1939
אחוזים : שטח במ"ר שירותים	שטח ממוצע במ"ר-סה"כ	אחוז בניינים שנבנו 1940-1949

אחוזים: שטח במ"ר אחר	שטח ממוצע במ"ר-מגורים	אחוז בניינים שנבנו -1950 1959
יחידות סה"כ	שטח ממוצע במ"ר-תעשייה	אחוז בניינים שנבנו -1960 1969
אחוז בניינים שנבנו 1970-1979	אחוז יהודים (דת עיקרית)	גילאי 55-59
אחוז בניינים שנבנו 1980-1989	אחוז גברים	גילאי 60-64
אחוז בניינים שנבנו 1990-1999	אחוז נשים	גילאי 65-69
אחוז בניינים שנבנו 2000-2013	גילאי 0-4	גילאי 70-74
אחוז דירות בנות 4 חדרים ומעלה	גילאי 5-9	גילאי 75+
מספר חדרים ממוצע לדירה	גילאי 10-14	זכרים – סך הכל (אלפים)
אחוז יחידות בגודל: עד 35 מ"ר	גילאי 15-19	נקבות – סך הכל (אלפים)
אחוז יחידות בגודל: 36-50 מ"ר	גילאי 20-24	צפיפות אוכלוסייה (לקמ"ר)
אחוז יחידות בגודל: 51-70 מ"ר	גילאי 25-29	אחוז יהודים ילידי ישראל
אחוז יחידות בגודל: 71-85 מ"ר	גילאי 30-34	אחוז יהודים ילידי חו"ל
אחוז יחידות בגודל: 86-100 מ"ר	גילאי 35-39	אחוז יהודים ילידי חו"ל שעלו עד שנת 1960
אחוז יחידות בגודל: 101-120 מ"ר	גילאי 40-44	אחוז יהודים ילידי חו"ל שעלו בשנים 1961-1989
אחוז יחידות בגודל: 121 +	גילאי 45-49	אחוז יהודים ילידי חו"ל שעלו בשנים 1990-2001
אוכלוסייה – סך הכל (אלפים)	גילאי 50-54	אחוז יהודים ילידי חו"ל שעלו משנת 2002 ואילך

אחוז יהודים שמוצאם ישראל	מספר לידות	אחוז בני 20 24
אחוז יהודים מיבשת מוצא אסיה	ריבוי טבעי	אחוז בני 25 29
אחוז יהודים מיבשת מוצא אפריקה	מספר ילדים ממוצע לאישה	אחוז בני 30 34
אחוז יהודים מיבשת מוצא אירופה	לכל 1000 תושבים מספר לידות	אחוז בני 35 39
אחוז יהודים מיבשות מוצא אמריקה ואוקיאניה	לכל 1000 תושבים מספר פטירות	אחוז בני 40 44
אחוז נשואים בני 15 ומעלה	לכל 1000 תושבים ריבוי טבעי	אחוז בני 45 49
אחוז לא-נשואים בני 15 ומעלה	מאזן הגירה כולל	אחוז בני 50 54
אחוז גברים נשואים בני 15 ומעלה	מאזן הגירה פנימית	אחוז בני 55 59
אחוז גברים לא-נשואים בני 15 ומעלה	מאזן הגירה בין ישובים	אחוז בני 60 64
אחוז נשים נשואות בנות 15 ומעלה	מאזן הגירה פנימית בתוך העיר	אחוז בני 65 69
אחוז נשים לא-נשואות בנות 15 ומעלה	אחוז בני 0 4	אחוז בני 70 74
גיל נישואין חציוני-סה"כ	אחוז בני 5 9	אחוז בני 75 79
גיל נישואין חציוני-גברים	אחוז בני 10 14	בני 15 ומעלה – סך הכל (אלפים)

גיל נישואין חציוני-נשים		מספר תלמידים בבי"ס ממלכתי עברי-אחוזים
	אחוז בני 15 19	

ביבליוגרפיה

Berube, A . (2005) Mixed Communities in England: A US Perspective on Evidence and Policy Prospects, London: Joseph Rowntree Foundation.

Brown, B. B. (2001) New Urban and Standard Suburban Subdivisions Evaluating Psychological and Social Goals, Journal of the American Planning Association , Vol. 67, No. 4, pp.402-419.

Brown, Barbara B. and Vivian L. Cropper, 2001, "New Urban and Standard Suburban Subdivisions Evaluating Psychological and Social Goals," Journal of the American Planning Association, Autumn, Vol. 67, No. 4, pp. 402-419.

Congress for the New Urbanism and the US Department of Housing and Urban Development, n.d., Principles for Inner City Neighborhood Design: HOPE VI and the New Urbanism, http://www.huduser.org/publications/pubasst/principle.html.

Heart Foundation in Western Australia .(2014) Healthy Active By Design, Housing Diversity Checklist .http://www.healthyactivebydesign.com.au/design-features/housing-diversity.

Holmes, C. (2006) Mixed Communities: Success and Sustainability .Joseph Rowntree Foundation.

Institute for Urban Strategies, the Mori Foundation. (2013). Global Power City Index 2013. Tokyo: MMF, the Mori Memorial Foundation.

Kleit, R. (2005) HOPE VI New Communities: Neighborhood Relationships in Mixed-income Housing, Environment and Planning A 37, pp. 1441 - 1413.

Local Government Commission, 1991, The Ahwahnee Principles for Resource-Efficient Communities, http://geography.about.com/gi/o.htm?zi=1/XJ&zTi=1&sdn=geography&cdn=education&tm=54&f=00&su=p284.13.342.ip_&tt=65&bt=0&bts=0&zu=http%3A//www.lgc.org/ahwahnee/principles.html.

Putnam, R. D. (2000) Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community, New York : Simon & Schuster.

Wood, Phil and Charles Landry, 2008, The Intercultural City: Planning for Diversity Advantage, Earthscan.Berube, A .(2005) .'*Mixed communities in England: A US perspective on evidence and policy prospects*. London: Joseph Rowntree Foundation.

Brown, B' B׳. (Autumn 2001). New Urban and Standard Suburban Subdivisions Evaluating Psychological and Social Goals. *Journal of the American Planning Association*, *Vol. 67, No. 4*, עמ׳ 402-419.

Commission, L' G׳. (1991). *The Ahwahnee Principles for Resource-Efficient Communities*.

Healthy Active By Design. (2014). *Housing Diversity Checklist*. http://www.healthyactivebydesign.com.au/design-features/housing-diversity.

Heart Foundation in Western Australia. (2014). *Healthy Active by Design*.

Holmes, C׳. (2006). *Mixed Communities: Success and Sustainability*. Joseph Rowntree Foundation.

Iglesias, T׳. (2014). the Promises and Pitfalls of Micro-Housing. *Zoning and Planning Law Report*, *37*(10), 1-13.

Infranca, J׳. (2014). Housing Changing Households: Regulatory Challenges for Micro-units and Accessort Dwelling Units. *Stanford Law and Policy Review*, *25*, 90-53.

Institute for Urban Strategies, the Mori Foundation. (2013). *Global Power City Index 2013.* Tokyo: MMF, the Mori Memorial Foundation.

Kleit, r׳. (2005). HOPE VI New Communities: Neighborhood Relationships in Mixed-income Housing. *Environment and Planning A*, *37*, עמ׳ 1413 - 1441.

Putnam, R' D׳. (2000). *Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community*. New York: Schuster & Simon.

Urban Development, C' f׳. (.n.d). n.d., Principles for Inner City Neighborhood Design: HOPE VI and the New Urbanism.

Wood, P' a׳. (2008). *The Intercultural City: Planning for Diversity Advantage*. Earthscan.

המרכז למחקר כלכלי והיחידה לתכנון אסטרטגי, ע׳ ת׳-י׳. (2015). *רבעים ושכונות בתל אביב-יפו, 2014*. תל אביב: עיריית תל אביב-יפו.

הפנים, מ׳. (2011). *חוזר מנכ״ל מאי 2011*.

למ״ס. (אין תאריך). מילון מונחים.

למ״ס. (אין תאריך). *מילון מונחים*.

עיריית תל אביב, ה׳ ל׳. (2012). רבעים ושכונות בתל אביב-יפו 2011.

עיריית תל אביב, ה' ל'. (2014). השנתון הסטטיסטי לתל אביב 2013.

פרידלר, ל'. (2015). *"דירות קטנות בישראל – "קטן עלינו"?"*. ירושלים : מכון מילקן, המרכז בישראל.